

УДК 330.3

ПРОГРАМНО-ПЛАНОВІ ДОКУМЕНТИ – ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОВГОСТРОКОВИМ РОЗВИТКОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

М. Квак

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79008, м. Львів, проспект Свободи, 18
e-mail: kvak-mariya@ukr.net*

У статті висвітлено роль програмно-планових документів у державному управлінні довгостроковим розвитком національної економіки. Також проаналізовано законодавство України щодо стратегічного планування, прогнозування та програмування розвитку національної економіки. Обґрунтовано необхідність розробки Національної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку економіки.

Ключові слова: національна економіка, програмно-планові документи, рівень розвитку держави, державне управління.

На фоні великого різноманіття протиріч у взаємопов'язаних економічній, екологічній та соціальній сферах пріоритетним завданням політики держави є ефективне використання програмно-планових інструментів державного управління довгостроковим розвитком національної економіки. Актуальність застосування програмно-планового інструментарію в сучасних умовах значно підсилюється ускладненням самих процесів розвитку в умовах макроекономічної невизначеності, розширенням обсягів та масштабів такої діяльності, необхідністю врахування кількісної та якісної сторін функціонування об'єктів державного програмування. Необхідність планування, прогнозування та програмування довгострокового розвитку держави спричиняється двома головними причинами, а саме: невизначеністю майбутнього; ефектом багатьох рішень, прийнятих зараз, що не відчувається протягом певного проміжку часу після цього. Тому раціональне передбачення майбутнього розвитку підвищує ефективність управлінського процесу прийняття рішень.

Адже, за допомогою розробки програмно-планових документів та їх реалізації на практиці суб'єкти управління можуть суттєво впливати на перебіг складних еколого-соціо-економічних явищ і процесів у державі вже сьогодні, а також запобігати чи мінімізувати небажані наслідки розвитку окремих процесів у майбутньому.

Вивченню різних аспектів проблеми застосування програмно-планового інструментарію присвячено чимало наукових праць, зокрема таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Амоша О.І.[1], Вайс Керол Г.[2], Геєць В.М.[3], Гринів Л.С.[4], Желюк Т.Л.[1], Стефанишин О.В.[5] та інших. Проте дана проблематика є надзвичайно складною та багатогранною. Тому, слід зазначити, що в науковій літературі ще не приділено достатньо уваги з'ясуванню ролі програмно-планових документів у державному управлінні довгостроковим розвитком національної економіки.

Метою статті є дослідження програмно-планових документів як інструментів державного управління довгостроковим розвитком національної економіки. У зв'язку з цим виникають такі завдання: проаналізувати законодавство України в межах цієї проблематики; обґрунтувати визначальну роль держави в довгостроковому стратегічному плануванні та програмуванні розвитку країни; виявити недоліки процесу формування та виконання програмно-планових документів та рівень їх контрольованості з боку держави; розкрити суть проблеми вдосконалення методичного забезпечення використання програмно-планового інструментарію в управлінні довгостроковим розвитком держави; поглибити розуміння програмно-планового інструментарію державного управління.

Законодавче оформлення усіх теоретичних та прикладних аспектів функціонування національної економіки можна подати низкою законів (табл. 1).

Таблиця 1

Нормативно-законодавча база стратегічного планування розвитку національної економіки

№ п/п	Назва	Суть
1	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 1996 р. № 179-р Про роботу групи для підготовки до розгляду на засіданні Уряду України питання про створення державної системи економічного прогнозування і планування в Україні (Розпорядження втратило чинність на підставі Постанови КМ № 1109 (1109-2004-п) від 25.08.2004)	спрямоване на розробку і подання Кабінетові Міністрів України проектів Концепції системи економічного прогнозування і планування в Україні та відповідного Указу Президента України, а також пропозиції про уточнення переліку першочергових заходів щодо реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 1995-1996 роки.
2	Указ Президента України (втратив чинність на підставі Указу Президента № 884/2008 (884/2008) від 01.10.2008) Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування (Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1017/2004 (1017/2004) від 30.08.2004)	спрямований на вирішення проблеми поетапного впровадження в Україні системи стратегічного планування і прогнозування, об'єднання з цією метою зусиль державних та недержавних дослідницьких установ та підвищення рівня науково-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади.
3	Наказ Міністерства економіки від 06.04.2011 № 327 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим"	спрямований на створення належних організаційно-методичних засад із розроблення головними розпорядниками бюджетних коштів планів діяльності на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим.
4	Постанова Верховної Ради України Про направлення на повторне друге читання проекту №9407 Закону України про державне стратегічне планування (22.12.2011р.)	затверджено повернення даного Закону в Комітет Верховної Ради України з питань економічної політики для доопрацювання та внесення на повторне друге читання.

Джерело: складено автором за офіційними даними Верховної Ради України

Отже, проаналізувавши нормативно-законодавчу базу стратегічного планування розвитку національної економіки можна зробити висновок про те, що, в першу чергу, необхідно розробити та прийняти Закон України “Про Національну систему стратегічного планування та прогнозування розвитку економіки України”. Саме цей Закон має в повній мірі показати визначальну роль держави у довгостроковому стратегічному плануванні розвитку країни та її переході від планування ресурсів до планування результатів. Адже зараз фактично відбувається лише формальний перехід до застосування програмно-цільових методів в управлінні довгостроковим розвитком держави.

Використання програмного методу в першу чергу має здійснюватись в межах так званих “зон розвитку”, які є результативними лише у разі пролонгованої, цілеспрямованої та послідовної політики, яка містить [6, с.49]:

- реальний сектор економіки (формування виробничої, транспортної й іншої інфраструктури, підвищення ефективності виробництва, підтримка конкурентоспроможності аграрно-промислового сектору, ресурсозбереження, створення нових виробництв);

- наукові, науково-технічні програми (створення нових технологій, засобів виробництва, іншої наукомісткої продукції, активізацію інноваційної діяльності у сфері економіки);

- створення інституційних умов розвитку економіки знань.

2002 рік ознаменувався переходом України до застосування програмно-цільових методів в управлінні національною економікою. Проте, це лише початковий етап, який характеризується введенням нових стандартів до оформлення програмно-планових документів без суттєвих змін у змісті самих робіт з приводу їх використання.

Останніми роками Львівська обласна державна адміністрація в межах Департаменту економічного розвитку, торгівлі та промисловості розробила та сформулила наступні програмно-планові документи, а саме: Стратегію розвитку Львівщини до 2015 року; Програму соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2012 рік; Програму соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2013 рік; Регіональну програму розвитку малого підприємництва у Львівській області на 2011 – 2012 рр.; Програму енергозбереження для бюджетної сфери Львівщини на період 2010 – 2015 роки; Програму енергозбереження для населення Львівщини на 2009 – 2012 роки; Регіональну програму розвитку виставкової діяльності та моніторингу Стратегії розвитку Львівщини до 2015 року на 2011 – 2013 роки; та проекти наступних програм: Проект Програми розвитку малого і середнього підприємництва у Львівській області на 2013 – 2015 роки; Проект Програми соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2014 рік.

Станом на 28 вересня 2012 року з обласного бюджету передбачене фінансування шістнадцяти програм в розрізі: охорони здоров'я – Програма розвитку сімейної медицини та її профілактичної спрямованості на 2012 – 2014 роки; соціальної підтримки населення – Комплексна обласна програма соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на 2012 – 2014 роки; підтримки сім'ї та молоді – Комплексна програма профілактики і запобігання пияцтва та алкоголізму серед населення Львівської області на 2011 – 2014 роки; культури – Програма розвитку української мови, української культури та історичної свідомості громадян України на території Львівської області на 2012 – 2014 роки; засобів масової

інформації – Регіональна програма розвитку інформаційного простору Львівської області на 2012 – 2016 роки; енергозбереження – Програма енергозбереження для бюджетної сфери Львівщини на 2010 – 2015 роки; житлово-комунального господарства – Програма “Питна вода України” на 2012 – 2020 роки у Львівській області; сільського і лісового господарства – Програма фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів на 2012 – 2015 роки; Програма розвитку комунального лісового господарства Львівщини на 2012 – 2015 роки; інвестиційного розвитку області – Програма інвестиційного розвитку Львівської області на 2011 – 2015 роки; підтримки олімпійського руху – Програма забезпечення реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області “Олімпійська надія – 2022”; підтримки розбудови ландшафтних парків – Регіональна програма забезпечення діяльності регіональних ландшафтних парків області на 2011 – 2014 роки; розвитку земельних ресурсів – Програма розвитку земельних відносин у Львівській області на 2011 – 2015 роки; містобудування – Програма розроблення містобудівної документації у Львівській області на 2011 – 2015 роки; підтримки місцевого розвитку – Програма проведення обласного конкурсу мікро проектів місцевого розвитку на 2011 – 2015 роки; підтримки вирішення житлового питання – Програма підтримки індивідуального житлового будівництва на селі “Власний дім” на 2012 – 2015 роки.

Із вищезазначених шістнадцяти програм передбачено фінансування дванадцяти програм із загального фонду та чотирьох – із спеціального фонду. Загалом передбачено 35,2 млн. грн. на фінансування цих програм.

Варто зазначити, що державні та регіональні цільові програми через прогалини в чинному законодавстві затверджуються нормативно-правовими актами різних ієрархічних рівнів в умовах відсутності науково обґрунтованого аналізу та врахування результатів реалізації діючих програм та необхідності їх фінансування. Тому процес формування та виконання цих програм характеризується низьким рівнем контрольованості з боку держави. Це підтверджують наступні дані: кількість програмно-планових документів невинно зростає, загальні обсяги фінансування програм залишаються на рівні 15-20% доходів державного бюджету, проте середній рівень фінансування окремої програми не перевищує 50% [6, с. 49].

Законодавчий зріз цієї проблематики тісно межує із методологічним зрізом. Адже пріоритетною проблемою вдосконалення методичного забезпечення виконання програмно-планового інструментарію в управлінні довгостроковим розвитком держави є формування методики розробки кількісних критеріїв (показників), що містили б оцінку пріоритетності відбору програм. Це стосується як стадії формування їх переліку, так і визначення оцінки пріоритетності фінансування уже діючих програм протягом періоду їх реалізації. На жаль, на загальнодержавному рівні нема єдиного підходу до прийняття управлінських рішень щодо необхідності розробки та реалізації програмно-планових документів, відсутній раціональний механізм відбору проблем відповідно до пріоритетів та завдань соціально-економічного розвитку держави для того, щоб забезпечити їх коштами державних цільових програм.

В зв'язку з цим, спостерігається певний кумулятивний ефект, який стосується необґрунтованого зростання кількості нових програм. Адже, пряма зацікавленість міністерств і відомств в ініціюванні сьогодні розробки нових програм та їх реалізації не викликає жодних сумнівів. Це, в свою чергу, свідчить про неефективне використання ресурсів, оскільки нові програми виступають додатковими джерелами фінансування різноманітних поточних функцій держави.

Крім того слід зазначити, що суттєві недоліки є невід'ємною частиною великої кількості програм сьогодення. До них можна віднести:

- низький рівень забезпеченості державних цільових програм реальною базою фінансування;
- відсутність програмної і міжпрограмної узгодженості в контексті існування великої кількості державних цільових програм;
- нерівномірність фінансування програм протягом року та розпорошеність коштів;
- неефективність роботи державних замовників щодо залучення ресурсів із позабюджетних джерел з метою виконання програмних заходів.

Все це спричиняє потребу коригування завдань програм і продовження термінів їх виконання, виникнення проблеми дублювання завдань і заходів такого роду документів, що не дозволяє досягти визначених цілей, вагомо знижує ефективність використання бюджетних коштів та ускладнює дотримання пріоритетного принципу реалізації програм, який ґрунтується на використанні ресурсів бюджету з метою стимулювання залучення коштів з інших джерел для фінансування діючих програм. Окремі державні цільові програми потребують глибшої конкретизації заходів та завдань, що призведе до точнішого визначення термінів та оцінок очікуваних результатів їхнього введення в дію, а також адекватного відтворення витрат на її реалізацію. Крім того, як уже зазначалось вище, методологія розробки та реалізації програм потребує удосконалення. Так, програми мають мати більшу цільову спрямованість та чіткі умови формування. Сам процес розробки та реалізації програм має стати більш прозорим та контрольованим. Але цього важко досягнути в умовах, коли тексти частини діючих програм не доступні для ознайомлення.

Отже, програмно-планові документи – найбільш відпрацьований інструмент державної політики, що реалізується шляхом застосування програмно-цільового методу. Вони допомагають спрямовувати ресурси на вирішення головних комплексних проблем, мають середньостроковий або довгостроковий горизонт планування, використовують системний підхід до визначення взаємно узгоджених за термінами та ресурсами заходів, дозволяють концентрувати увагу на вирішенні питань шляхом залучення коштів бюджету та позабюджетних ресурсів. Тому процес застосування програмно-планового інструментарію державного управління довгостроковим розвитком національної економіки має набувати все більшого рівня легітимності та прозорості, а також підвищувати ефективність участі держави в реалізації довгострокової стратегії розвитку економіки з врахуванням національних інтересів держави.

Однією із найважливіших передумов усунення недоліків застосування програмно-планових документів має бути розробка та впровадження в практику господарювання Національної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку економіки України, що може бути об'єктом подальшого дослідження. Реалізація цієї системи покращить сучасний стан справ у цій сфері та дозволить, зокрема, оперативно реагувати на дані аналізу стану виконання завдань попередніх стратегічних програм, що відповідатиме принципу наступності та послідовності проведення державної політики в Україні. Адже пріоритетним завданням нашої держави в умовах необхідності переходу її на вектор збалансованого еколого-соціо-економічного розвитку є досягнення такого стану, коли планування, прогнозування та програмування еволюційно перемістяться із рівня наукових проєктів на значно вищий рівень конкретних, науково обґрунтованих дій на усіх ієрархічних рівнях державного управління і стануть базовим атрибутом у процесі розробки, впровадження, моніторингу стратегії економічного та соціального розвитку держави та кожного її регіону зокрема.

1. Желюк Т. Л. Проблематика вдосконалення державного контролю в системі управління довгостроковим розвитком національної економіки / Т. Л. Желюк // Економіка та підприємництво [Електронний ресурс] : зб. наук. праць молодих учених та аспірантів / МОН України, ДВНЗ “КНЕУ ім. В. Гетьмана”. – 2010. – Вип. 24. – С. 159–177.
2. Вайс Керол Г. Оцінювання : методи дослідження програм та політики / Вайс Керол Г.; пер. з англ.; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
3. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу у бюджетній сфері : монографія / за ред. В.М. Геєця. – К.: Наукова думка, 2008. – 383 с.
4. Гринів Л.С. Регіональні цільові програми. Навч. посібник для студ. вищих навч. закладів. – Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2010. – 156 с.
5. Стефанишин О.В. Людський потенціал економіки України : Монографія. – Львів: Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2006. – 315 с.
6. Україна – 2015 : Національна стратегія розвитку. – К., 2008. – 73с.

PROGRAM-PLANNING DOCUMENTS – TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LONG-TERM DEVELOPMENT OF THE NATIONAL ECONOMY

M. Kvak

Ivan Franko National University of Lviv

The role of program-planning documents in public administration of long-term development of the national economy is highlighted in the article. The legislation of Ukraine on strategic planning, forecasting and programming of the national economy is also analyzed. The necessity of the development of the national system of strategic planning and forecasting of the development of the economy are proved.

Keywords: national economy, program-planning documents, the level of state development, administration.

ПРОГРАММНО-ПЛАНОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ – ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

М. Квак

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

В статье освещена роль программно-плановых документов в государственном управлении долгосрочным развитием национальной экономики. Также проанализировано законодательство Украины относительно стратегического планирования, прогнозирования и программирования развития национальной экономики. Обоснована необходимость разработки Национальной системы стратегического планирования и прогнозирования развития экономики.

Ключевые слова: национальная экономика, программно-плановые документы, уровень развития государства, государственное управление.