

*Білокур Є. І.,**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

**Анотація.** Стаття присвячена висвітленню проблем, що виникають під час реалізації функції планування в державному управлінні; формулюються рекомендації та можливі шляхи вирішення цих проблем. Актуалізується необхідність побудови цілісної системи державного планування в Україні.

**Ключові слова:** планування, державне планування, функції державного управління, реалізація державного планування, проблеми реалізації функції планування.

**Постановка проблеми.** Процеси кардинальної політичної, економічної та соціальної трансформації, що відбуваються в Україні, актуалізують проблеми державного управління, зумовлюють необхідність суттєвого підвищення ефективності державного управління. Важливою складовою й однією з головних умов ефективного здійснення державного управління, досягнення цілей державної управлінської діяльності особливо в умовах обмежених ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, часових тощо) є правильний розподіл цих ресурсів у просторі та часі, що реалізується насамперед за допомогою планування. Успішне впровадження реформ в Україні певною мірою залежить від удосконалення системи державного планування й забезпечення стійкого зв'язку між актами державного планування, плановими заходами, державним бюджетом і виконавською дисципліною. У багатьох документах, які розробляються з метою модернізації сучасного державного управління в Україні, досить часто наголошується на необхідності вдосконалення системи державного планування. На сьогодні залишається низка невирішених проблем та недоліків як у правовому регулюванні, так і у практичному втіленні функції планування в діяльності суб'єктів державного управління.

Методологія, технологія, методи й організація планування загалом розглядаються науковцями в галузі менеджменту та економіки в частині планування макрокорпорацій, розроблення балансів, програм і бізнес-планів на рівні корпорацій. В адміністративно-правовій науці, теорії державного управління загалом більшість уваги науковців приділяється вивченню державного стратегічного планування. Дослідження, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, а також публікації, на які спирається наше дослідження, виявляють, що вагомий внесок у розробку питань планування у сфері державного управління, дослідження проблем державного стратегічного планування зробили такі вчені: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Гапоненко, Б. Козбаненко, В. Малиновський, В. Марушак та ін. Незважаючи на низку теоретичних напрацювань і рекомендацій з цього приводу в юридичній науці, економічній науці, науці управління, наявний стан речей передусім вимагає приділити увагу висвітленню питання щодо процесу здійснення планування в державному управлінні.

**Метою статті** є виокремлення актуальних проблем процесу реалізації функції планування в державному управлінні та формування рекомендацій і можливих шляхів їхнього розв'язання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Першочерговим для нашого дослідження є звернення уваги на сутність функції планування в державному управлінні. Планування як функція державного управління в загальному вигляді полягає в обґрунтуванні цілей державної управлінської діяльності і шляхів їх досягнення на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також визначення ефективних методів, способів, термінів і ресурсів усіх видів, необхідних для виконання цих завдань та встановлення їх взаємозв'язку, а також форм і методів поетапного контролю за діяльністю об'єкта управління, силами якого досягається реалізація планового завдання. Метою планування є створення системи поточних і стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст і певний порядок дій суб'єктів державного управління. Наукова цінність планування полягає в тому, що воно надає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що відображається в державному управлінні. Планування дає змогу взаємопов'язувати всі елементи управління як цілеспрямовану систему [1, с. 147]. Предметом державного планування (під предметом функції розуміється сторони, аспекти, вияви суспільної системи, на які спрямована державна управлінська діяльність [2, с. 181]) насамперед є соціально-економічний, політичний розвиток України загалом, також розвиток окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць. Планування в державному управлінні здійснюється й щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах [3, с. 237].

Під час формування незалежної держави, зміни політичної й економічної моделі розвитку України та переходу від централізованої системи управління до ринкових трансформацій планування сприймалося як рудимент радянського соціалістичного господарювання, що призвело до втрат у системі державного управління (мається на увазі стихійність і безсистемність процесу прийняття рішень). Наразі важливість застосування планування в державній управлінській діяльності, особливо довгострокового та стратегічного, підкреслюється як на науковому, так і законодавчому рівнях. Але слід констатувати, що на сьогодні існує низка проблем у діяльності з державного планування, яка, з огляду на важливість цієї функції та її роль для досягнення цілей державного управління, потребує свого вирішення.

По-перше, хотілося б визначити, що планування в державному управлінні використовується переважно в режимі реакції на ситуацію, а не проектування соціально-економічних процесів. У практиці діяльності органів влади України достатньо поширеним є оперативне чи звичайне планування (визначення повсякденних, поточних завдань і розроблення плану дій щодо їх виконання [4, с. 524]), яким часто підміняють стратегічне планування. Через це дії суб'єктів державного управління, зокрема уряду й окремих міністерств, щодо державного планування досить часто мають хаотичний і неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи

соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання. Але стратегічне планування є дуже важливим для України. На відміну від стратегічного, оперативне планування не відповідає на питання: наскільки раціональними є прийняті рішення, якими є можливі наслідки, яких заходів необхідно вжити зараз, щоб уникнути небажаних наслідків у майбутньому? Це зумовлено тим, що стратегічне планування в загальному вигляді полягає у визначенні стратегії розвитку країни загалом; сприяє реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць; забезпечує концентрацію фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого й науково-технічного потенціалу, а також координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем. Стратегічне планування в державному управлінні – планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування є одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності, воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне й координаційно-планове проектування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку [5, с. 184]. Незважаючи на те що в Україні проводиться і проводилася діяльність із державного стратегічного планування та було прийнято низку документів стратегічного планування, очевидно, що існують методологічні й організаційні проблеми впровадження стратегічного планування в державному управлінні. Наразі часто в державному плануванні стратегічні пріоритети визначаються переважно на рівні експертів, а принципово важливі функції, пов'язані з реформуванням українського суспільства, отримують ту саму пріоритетність, що й традиційні командно-адміністративні функції щоденного управління. Проте через свою важливість стратегічне планування потребує свого вдосконалення й використання в державному управлінні.

Планування в державному управлінні реалізується в таких формах: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, державні цільові програми, програми економічного й соціального розвитку тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються в установленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. На сьогодні система державного планування України відносно регламентована на нормативно-правовому рівні і ґрунтується, насамперед, на Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [6], Бюджетному кодексі України [7], а також Законах України «Про Національний банк України» [8], «Про державні цільові програми» [9], «Про Кабінет Міністрів України» [10] і відповідних постановках Кабінету Міністрів України. Але ці нормативно-правові акти не вирішують усіх проблем і не забезпечують створення цілісної системи державного планування. По-перше, існує невідповідність між нормативно затвердженою системою документів державного планування та документів, розроблення яких є актуальним відповідно до сучасного стану трансформації економіки. Наприклад, у наявному нормативно-правовому регулюванні державного планування немає визначення таких документів,

як «концепція», «доктрина», «стратегія» й «основні засади», їх місця в системі документів державного планування, структури, механізмів реалізації. Хоча саме такі документи державного планування наразі приймаються. Також існує неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами. Неузгодженість полягає в невідповідності цілей, які визначаються в документах довго-, середньо– короткострокового планування, відсутності дієвого механізму їх узгодження, насамперед, у часі й просторі, а також за ієрархічною силою. Так, Послання Президента України до Верховної Ради України (як річні, середньострокові, так і позачергові) оголошуються в різний час (не раніше березня–квітня) і водночас із розгорнутим аналізом соціально-економічної ситуації містять завдання поточного року. Крім того, оскільки на цей момент стратегічні урядові документи річного циклу вже затверджені й перебувають у процесі реалізації, може постати питання невідповідності завдань, визначених Президентом України, політиці, яка впроваджується, та передбаченому затвердженим державним бюджетом розподілу фінансових ресурсів.

Спроби визначення нормативно-правових засад системи державного планування протягом останніх років відображалися у проектах законів про державне стратегічне планування. Останнім на сьогодні у Верховній Раді був зареєстрований законопроект «Про державне стратегічне планування» № 9407, поданий Кабінетом Міністрів України [11]. Метою розробки законопроекту було визначення правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку України. Цей законопроект містив поняття державного стратегічного планування: державне стратегічне планування – функція державного управління з визначення цілей і напрямів розвитку з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Але, на жаль, указаний законопроект також не вирішує питання створення цілісної системи стратегічного планування й містить низку недоліків. Варто зауважити, що й попередні законопроекти зі стратегічного планування не розв'язували всіх проблемних питань у системі державного планування [12].

Враховуючи, що предметом державного планування насамперед є економічний і соціальний розвиток країни загалом та діяльність у цих напрямках суб'єктів державного управління, таке планування через свою суспільну значимість має бути дієвим механізмом, для цього – чітко нормативно регламентованим. Система стратегічних і поточних планів має бути взаємоузгодженою, з чітким зазначенням юридичного статусу цих документів, порядком виконання, а головне – передбачати певні політичні та юридичні наслідки за їх невиконання. Виконання актів планування напряму залежить від їх узгодженості з бюджетом, так би мовити від забезпечення головними ресурсами – фінансовими. Досить часто складається ситуація, коли в актах державного планування визначаються певні завдання, які не мають фінансового підґрунтя для їх реалізації. З іншого боку, документи з державного планування нерідко визначають такі цілі й напрями, які насправді не відповідають сучасним вимогам розвитку країни, передусім щодо спрямування бюджетних ресурсів держави на досягнення таких цілей. Отже, формування системи державного планування, яке є однією з функцій державного управління, на сьогодні не має цілісного характеру. Вона має базуватися на чіткому визначенні документів державного стратегічного планування, повноважень і відповідальності його учасників, визначенні напрямів та процедур взаємоузгодження, упорядкуванні послідовності етапів здійснення, від розробки стратегії до виконання конкретних

державних програм, що в кінцевому підсумку має забезпечити цілісність такої системи, а отже, її результативність.

Тому процес реалізації планування в державному управлінні потребує прийняття структуруючого нормативно-правового акта, з метою створення дієвої системи державного планування й ефективної реалізації планування в державній управлінській діяльності, який пов'язав би в єдину систему всі документи державного планування з державним бюджетом і скоординував діяльність та ресурси різних суб'єктів державного управління на пріоритетних напрямках. Також, з метою закріплення юридичної ієрархії документів, висловлюється думка про необхідність прийняття закону «Про нормативно-правові акти» й узгодження на його основі відповідних положень про керівні документи державного планування [13, с. 46].

Ще однією проблемою, що постає в процесі реалізації функції державного планування, є проблема низької якості планувальних документів, що дезорієнтують суспільство стосовно цілей, шляхів і способів розвитку. Хоча Україна не відчуває дефіциту планів та програм, мало з них відповідають цілям, на досягнення яких вони спрямовані. Наразі відсутній єдиний понятійний апарат державного планування, тому «цілі, напрями, пріоритети, завдання, проблеми» як категорії не мають єдиного загальноприйнятого визначення й розуміння. Кожний розробник програм укладає своє розуміння в ці категорії, своє розуміння різниці між метою та завданням, між напрямом і пріоритетом, між проблемою та її причиною тощо. Унаслідок невизначеності сенсу цих понять порушуються логічні зв'язки, підпорядкованість і узгодженість між ними. Одні й ті самі цілі мігрують із документа в документ та із року в рік з тією різницею, що в різних документах вони посідають різні ієрархічні позиції в переліку пріоритетів або завдань і відрізняються за редакційним викладенням (наприклад, мета може виступати як пріоритет, напрям чи завдання в наступних документах) [14, с. 16].

Більшість ухвалених актів державного планування не містять конкретних заходів і завдань, обсягів фінансування і, що теж дуже важливо, оцінювання можливих результатів їх реалізації, що унеможливає об'єктивний аналіз перебігу виконання й оцінювання їхньої ефективності, а також відповідальність за прийняття неефективних управлінських рішень. Відтак, існує недостатнє методологічне забезпечення оцінювання концепцій і проєктів програм, експертних перевірок виконання програм і загально системного методологічного підходу – від ініціювання програм до завершення їх реалізації. Також суттєвою вадою є відсутність практики (досвіду) залучення громадськості або певних зацікавлених груп до процесу державного планування й контролю за його виконанням. Недооцінка ролі громадськості (зацікавлених груп) і нехтування її інтересами призводить до зниження ефективності ухвалених рішень, а тому – до слабкості демократичних інститутів і зворотних зв'язків у контурі «влада-суспільство» [15, с. 15].

Щодо методів державного планування влучною видається думка про те, що впровадження переважно індикативних методів у сучасних умовах України є передчасним з причини насамперед ослаблення контролю за використанням бюджетних коштів. Досягнення в цій сфері у країнах, що розвиваються, та й в окремих розвинутих країнах свідчать про більшу принадність на нинішньому етапі розвитку нашої країни балансу програмно-цільових методів планування і планово-договірних методів державного регулювання. Але державне планування не має стати наскрізним, тотальним. Його принципами мусять бути достатність ступеня державного втручання, а також стимулювання ділової активності низових ланок. Воно має бути директивним – для державних органів та установ, договірним –

для підрядників державних програм і планів, та індикативним – для всіх інших суб'єктів суспільства [16].

**Висновки.** Діяльність з державного планування є дуже важливою складовою державного управління у світлі сучасних трансформаційних процесів в Україні й органічним компонентом адміністративних реформ як їх важливий інструмент. У цьому зв'язку важливим є висвітлення проблем, що виникають у процесі реалізації цієї функції державного управління. Формування системи державного планування як функції державного управління на сьогодні немає цілісного характеру. Через що й виникають проблеми в реалізації планування, серед яких такі: відсутність єдиного підходу до державного планування; неефективне застосування стратегічного планування в державному управлінні; неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами; відсутність чіткого зв'язку між плановими документами й державним бюджетом; невизначеність статусу деяких документів планування, політичних і юридичних наслідків їх невиконання; відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень тощо. Для забезпечення дієвого процесу реалізації функції планування в державному управлінні необхідно реформувати систему державного планування в напрямі органічного поєднання стратегії, прогнозу, програм соціально-економічного розвитку й державного бюджету, цілей і ресурсів. Саме з огляду на це, доцільною є необхідність прийняття структуруючого нормативно-правового акта, що має запровадити цілісну систему державного планування й урегулювати порядок реалізації. Необхідна комплексна праця з удосконалення, а в деяких питаннях і створення нових, правових та організаційних засад діяльності із державного планування. Це, безперечно, вимагає ґрунтовних фахових обговорень і подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. Марущак В.П. Організаційно-правове планування як наукове забезпечення адміністративної реформи / В.П. Марущак // Збірник наукових праць УАДУ. – К.: УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. I. – С. 147–159.
2. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: [курс лекцій] / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
4. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С. 522–527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www/nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
5. Державне управління: [словник-довідник] / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев та ін.; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/conv>.
7. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
9. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
11. Про державне стратегічне планування: Проект Закону України від 03 листопада 2011 р. № 9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7).

12. Про державне прогнозування та стратегічне планування : Проект Закону від 05.02.2010 р. № 6042 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=6042&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6042&skl=7); Про державне прогнозування та стратегічне планування : Проект Закону від 16.03.2010 р. № 6198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=6198&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6198&skl=7).
13. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери) : [аналітична доповідь] / А.В. Баровська. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
14. Рекомендації щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу [Підготовлено в рамках Проекту «Прискорення прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття в Україні» (Acceleration of MDGs progress in Ukraine) Програми Розвитку ООН в Україні]. – Київ, 2012. – 17 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_59817AMDGP\\_strategic\\_planning\\_ukr.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_59817AMDGP_strategic_planning_ukr.pdf).
15. Вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування : Біла книга // Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. – [Електронний ресурс.] – <http://icps.com.ua/pub/files/45/14/White%2007%20-%20MinEcon%20U.pdf>.
16. Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news\\_id=789](http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789).

**Белокур Е. И. Реализация функции планирования в государственном управлении: проблемные аспекты**

**Аннотация.** Стаття посвящена освещению проблем, возникающих при реализации функции планирования в государственном управлении; формулируются рекомендации и возможные пути решения этих проблем. Актуализируется необходимость построения целостной системы государственного планирования в Украине.

**Ключевые слова:** планирование, государственное планирование, функции государственного управления, реализация государственного планирования, проблемы реализации функции планирования.

**Bilokur E. Realization of planning function in public administration: problem aspects**

**Summary.** The article is devoted to the problems that appear in the implementation of planning function in public administration; recommendations and possible solutions to these problems are formulated. The need to create an integral system of state planning in Ukraine is being actualized.

**Key words:** planning, state planning, functions of public administration, state planning organization, problems of state planning organization.