

СПЕЦИФІКА ПЛАНУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

БІЛОКУР Євгенія Ігорівна - аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.9(477)

В статті проводиться дослідження предмету, змісту, основних задач функції планування в державному управлінні, виділяються специфічні риси цієї функції, а також розглядаються особливості реалізації планування в державному управлінні.

Ключові слова: функції державного управління, планування, державне планування, державне стратегічне планування, державне управління.

Постановка проблеми

В умовах проведення адміністративної реформи в Україні сутність, зміст, механізм реалізації функцій державного управління зазнають суттєвих змін, набувають нових специфічних рис. Планування як управлінська функція присутня у державному управлінні та становить один із провідних напрямків здійснення державного управління. Слід констатувати, що під час формування незалежної держави, зміни політичної та економічної моделі розвитку України та переходу від централізованої системи управління до ринкових трансформацій, планування сприймалось як рудимент радянського соціалістичного господарювання, що призвело до втрат у системі державного управління (мається на увазі стихійність та безсистемність процесу прийняття рішень). Відсутність комплексної системи планування необхідних реформ, їх покрокової реалізації, механізмів оцінки їх наслідків для суспільства, здійснення моніторингу з боку громадськості – все це призвело до парадоксальної

ситуації: за умови критичного ставлення до планів з'явилась величезна кількість стратегій та програм розвитку, які, в основному, носять декларативний та популістський характер. На теперішній час система державного планування відносно регламентована нормативно-правовими актами. Однак, залишається низка невирішених проблем та недоліків як у правовому регулюванні, так і у практичному втіленні функцій планування у діяльності суб'єктів державного управління. Серед них найочевидніша проблема, що на сьогодні дії суб'єктів державного управління, зокрема, уряду та окремих міністерств, щодо державного планування мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктована тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечить задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання. Увага до необхідності удосконалення державного планування привертається як у науковому колі, так і на рівні вищих суб'єктів державної влади, про що свідчать численні рекомендації щодо вдосконалення державного планування та проекти нормативно-правових з питань державного планування. Отже, питання обґрунтування вибору шляхів суспільного, економічного, політичного розвитку України та її регіонів, методів та способів цього розвитку, забезпечення сталості, ефективності виконання завдань державного управління, націленість державної

управлінської діяльності на врахування потреб об'єктів управління є надзвичайно актуальними. З огляду на це, дослідження функції планування у державному управлінні, яка відповідно до своєї суті має вирішувати питання такого роду, є актуальною у світлі сьогоденних трансформаційних процесів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Найдетальніше функція планування, її способи, методи, види, етапи досліджувалися науковцями у галузі менеджменту та економіки. В адміністративно-правовій науці, теорії державного управління загалом більшість уваги науковців приділяється вивченню державного стратегічного планування. Дослідження, в яких започатковано розв'язання даної проблематики, а також публікації, на які спирається дане дослідження, показують, що вагомий внесок у розробку питань планування у сфері державного управління, виокремлення цієї функції серед функцій державного управління, дослідження проблем державного стратегічного планування зробили такі вчені, як: В. Авер'янов, Г. Агаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, О. Гапоненко, С. Ківалов, Б. Козбаненко, В. Малиновський, В. Марущак та ін.

Мета статті

Метою цієї статті є виявлення специфіки планування як функції державного управління. Для досягнення зазначеної мети слід розв'язати такі завдання: дослідити сутність, зміст функції планування в державній управлінській діяльності, виявити її особливості, виокремити завдання даної функції, а також звернути увагу на процес її реалізації в державному управлінні України.

Викладення основного матеріалу

Планування – стрижнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Термін «планування» (від лат. «planus» – рівний, плоский) в управлінському контексті означає створення, розробку задуму деякої діяльності, роботи на певний період, роботу із зазначенням

її цілей, змісту, обсягу, послідовності та термінів, а часто і методів виконання [1, с. 182]. Планування як функція управління полягає у виборі оптимальної альтернативи поточного або перспективного розвитку об'єкта управління. Ця альтернатива повинна відповідати інтересам об'єкта управління, його можливостям (ресурсам) і бути розрахована на певний період часу, а також визначати основних осіб, відповідальних за виконання плану. Наукова цінність планування полягає в тому, що воно дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні. Планування дає можливість взаємопов'язувати всі елементи управління як цілеспрямовану систему [2, с. 147].

В Енциклопедії державного управління планування як функція державного управління розуміється як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробку цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування всієї державно-управлінської діяльності [3, с. 699]. У більшості випадків планування відносять до загальних або основних функцій управління загалом і державного управління в тому числі з огляду на їх зміст, характер та обсяг. Також за ознакою цільової направленості планування відноситься до групи функцій, які спрямовані на забезпечення цілепокладючою інформацією керованих об'єктів [4, с. 109]. Незважаючи на множинність класифікацій, важливим є те, що більшість науковців виділяє планування як самостійну функцію державного управління. Різниця полягає, насамперед, у тлумаченні змісту цієї функції. Планування за широкого тлумачення – це управлінська діяльність, яка інтегрує в собі функції ціле-встановлення, прогнозування, аналізу, прийняття рішень, які ще називають підфункціями планування. Вважаємо, що не зовсім відповідає сутності функції планування. Прогнозування – це імовірнісна оцінка розвитку об'єкта управління в майбутньому, наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та

перспектив управлінських явищ та процесів. Прогнозування досить часто передує плануванню, але вважаємо за доцільне розглядати прогнозування як самостійну функцію державного управління. Функція прогнозування є більш абстрактною і за своєю суттю є передбаченням основних напрямів діяльності суб'єктів державного управління на підставі наявних даних, наукових фактів. Натомість, функція планування передбачає визначення конкретних напрямів діяльності органів управління, що має прояв у постановці конкретно визначених завдань та розробці способів їх виконання з метою стимулювання одних і зменшення впливу інших прогнозованих явищ [5, с. 12-13]. Планування (у вузькому сенсі) являє собою діяльність по розробці системи заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей, включаючи відповіді на питання: що має бути зроблено? До якого терміну? Які ресурси належить задіяти? Що необхідно отримати в результаті? Хто за це відповідає? Треба звернути увагу на те, що кожна функція управління реалізується в тісній взаємодії з іншими функціями. Це наочно простежується в плануванні, яке немислиме без певних організаційних форм, без необхідної ув'язки показників (елемент координації), без аналізу, обліку і контролю відхилень від наміченої мети. Також функції державного управління можуть так би мовити накладатися одна на одну, наприклад, можливо планувати контроль, регулювати планування та ін. Але поряд із цим кожна функція державного управління має свої особливі ознаки.

Як функція державного управління планування має певну специфіку поряд із загальними рисами, характерними для управлінських функцій загалом. Під «функціями державного управління» розуміються відносно самостійні й однорідні складові змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрямки (види) цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління. Планування як один із напрямків діяльності щодо здійснення державного управління має державно-владний характер,

здійснюється від імені держави, на підставі державно-владних повноважень, якими наділені суб'єкти державного управління задля реалізації цієї функції. Специфіка певної функції державного управління відображається також і у її предметі. Предметом державного планування (під предметом функції розуміється сторони, аспекти, прояви суспільної системи, на які спрямована державна управлінська діяльність [6, с. 181]), перш за все, є соціально-економічний, політичний розвиток України в цілому, також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Планування у державному управлінні здійснюється і щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах.

Відносна самостійність і однорідність планування зумовлена окремими задачами, які характерні для цієї функції. Задачами державного планування в загальному виді є визначення стану об'єкта управління, векторів і мети майбутнього розвитку, правових, організаційних, ресурсних засобів, їх координацію та коригування щодо запланованої мети. Іншими словами, метою планування є створення системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління [7, с. 524]. Діяльність з планування у державному управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях вирішує і особливі, специфічні завдання, серед яких: аналіз та прогноз тенденцій зміни складових бюджетного процесу (податки, збори, інвестиції, господарство, соціальна сфера); дослідження процесу реалізації комплексних програм і пріоритетних реформ (наприклад, соціального забезпечення та ін.); варіативне планування соціально-економічного розвитку території; оцінка і вибір варіантів соціально-економічної стратегії і тактики, визначення пріоритетів розвитку території та ін. Окрім цього, планування має сприяти запобіганню помилкових дій і скороченню невикористаних можливостей. Задачі функції безпосередньо обумовлюють її зміст, з огляду на це зміст планування в загальному виді полягає в обґрунтуванні цілей державної управ-

лінської 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 [8, с. 30].

Планування у державному управлінні реалізується у таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. Як приклад, Закон України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи програмних документів економічного і соціального розвитку України, галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць [9]. Найбільший прояв функція планування має у бюджетному процесі. Бюджетне планування є першою стадією бюджетного процесу, який завершується складанням плану, у якому закріплюються кінцеві цілі у вигляді доходів та видатків, а також система та послідовність дій щодо їх реалізації. Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р., бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [10].

Слід констатувати, що на теперішній час існує низка проблем у нормативному регулюванні діяльності з державного планування, яка з огляду на важливість цієї функції та її роль для досягнення цілей державного управління, потребує свого вирішення. За-

конодавчо функція державного планування не має свого визначення. Проте слід відмітити, що у Верховній Раді був зареєстрований законопроект № 9407 «Про державне стратегічне планування», 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 та напрямів розвитку, з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку.

Серед основних суб'єктів, що здійснюють державне планування в Україні: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Планування для багатьох суб'єктів державного управління є одним із основних та обов'язкових видів діяльності. Наприклад, згідно із положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [12] серед основних завдань КМУ є розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм. КМУ планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого розробляє і затверджує щорічний план дій щодо виконання зазначеної Програми, планує свою нормотворчу діяльність, у тому числі з розроблення проектів регуляторних актів та ін.

Серед основних методів державного управління, за допомогою яких здійснюється планування можна виділити економічні, нормативні, програмно-цільові та ін. У залежності від сфери державної управлінської діяльності, де здійснюється планування, ці методи набувають своєї специфіки. Бюджетний кодекс України, наприклад, конкретизує у ст. 20 особливості застосування програмно-цільового методу у бюджетному плануванні. У державному стратегічному плануванні використовуються також політичні методи управління.

Планування у державному управлінні може визначати обов'язкові завдання (директивне планування). Але на теперішній час у світовій практиці у державному управлінні переважно використовується індикативне планування, яке не має обов'язкового до виконання характеру, хоча в ньому можуть бути і обов'язкові завдання. У цілому він має направляючий, рекомендаційний характер. Також на науковому та законодавчому рівнях звертається увага на необхідність поряд із поточним (оперативним) плануванням (визначення повсякденних, поточних завдань та розроблення плану дій щодо їх виконання) ефективного стратегічного планування у 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 [13, с. 184]. Таке планування є одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проєктів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проєктування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку. У практиці діяльності органів державного управління України достатньо поширеним є оперативне чи звичайне (максимальний термін 1 рік) планування, яким часто підміняють стратегічне планування. Так планування повсякденної діяльності презентується як стратегічне, що зовсім не відповідає його реальному змісту. Також доцільним у державному управлінні є планування суб'єктами державного управління своєї нормотворчої діяльності.

Державне планування, особливо довгострокове, стратегічне, потребує свого вдосконалення з огляду на його специфічні риси. Враховуючи, що предметом державного планування, перш за все, є економічний та соціальний розвиток країни загалом та діяльність у цих напрямках суб'єктів державного управління, таке планування через свою суспільну значимість має бути дієвим механізмом, для чого – чітко нормативно регламентованим. Система стратегічних та поточних планів повинна бути взаємоузгодженою, із чітким зазначенням юридичного статусу цих

документів, порядком виконання, а головне – передбачати певні політичні та юридичні наслідки за їх невиконання. Виконання актів планування напряду залежить від їх узгодженості з бюджетом, так би мовити забезпечення головними ресурсами – фінансовими. Досить часто складається ситуація, коли в актах державного планування визначаються певні завдання, які не мають фінансового підґрунтя для їх реалізації [14].

Планування у державному управлінні повинне враховувати думку громадськості – структур бізнесу, трудових колективів, профспілок, експертів тощо. Сучасне державне планування має бути ітераційним, тобто гнучким і здатним адаптуватися до постійних змін самого об'єкта управління, змін зовнішнього середовища. Для цього важливим є врегулювання питання корегування (внесення змін, уточнення тощо) документів державного планування – зокрема, в частині визначення підстав, порядку такого корегування, повноважень учасників державного планування тощо. Бо хоча планування і є важливим для досягнення запланованих цілей, але не є запорукою стовідсоткового успіху, з огляду на мінливість навколишньої економічної, політичної ситуації у суспільстві, тому потребує постійного опрацювання та при необхідності певного коригування чи навіть повного перегляду. Слід також зауважити, що саме по собі планування ще не гарантує успіху через те, що можуть статися помилки в організації діяльності, мотивації, контролі тощо [15, с. 239].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі

На підставі проведеного аналізу можна зробити підсумок про те, що планування відіграє одну із провідних ролей у державному управлінні. Характер та задачі самого державного управління обумовлюють і специфіку його функцій. Державне планування має специфічний предмет, задачі, зміст та реалізується у певних особливих формах. На теперішній час з огляду на вищезазначену специфіку планування як функції державного управління, її значимість у процесі державно-управлінської діяльності та окреслені проблемні моменти у її реалізації, система

АНОТАЦІЯ

У статті проводиться дослідження предмету, змісту, основних задач функції планування у державному управлінні, виділяються специфічні риси цієї функції, а також висвітлюються особливості реалізації планування у державному управлінні.

SUMMARY

The article carries out the research into the subject, content, main tasks of the planning function in the public administration, reveals the specific features of this function, and covers the peculiarities of the implementation of planning in the public administration.

державного планування потребує свого подальшого дослідження та практичного вдосконалення. Тому напрями подальших наукових розвідок полягають у поглибленому вивченні та формуванні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення та процесу реалізації функції державного планування.

Література:

1. Теория управления : учебник / [Алексеев Ю.П., Алисов А.Н., Барышников Ю.Н. и др.]; под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 558 с.
2. Марущак В.П. Організаційно-правове планування як наукове забезпечення адміністративної реформи / В.П. Марущак // Збірник наукових праць УАДУ. – К. : УАДУ, 1999. – В. 2. – Ч. I. – С. 147–159.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т.1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співгол.), І.В. Розпутенко (спів гол.) та ін. – 748 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Державний менеджмент в контексті адміністративної реформи : навч.-метод. посіб. / [укл. М.В. Гордон]. – Донецьк : ДООППК, 2013. – 36 с.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. М. : Омега-Л., 2004. – 584 с.
7. 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 ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://www/nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.

8. Государственное управление: основы теории и организации : учебник. – В 2 т. – Т. 2. – 2-е изд., с изм. и доп. / под ред. В.А. Козбаненко. – М: «Статут», 2002. – 592 с.

9. 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>

10. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

11. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України № 9407 від 03 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7

12. 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>

13. Державне управління : словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев та ін. ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

14. 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>

15. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб – К. : Атіка, 2003. – 576 с.