

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В ПРОЕКЦІЇ ДО ПРОГОЛОШЕНОГО КУРСУ РЕФОРМ

У статті досліджено основні засади формування стратегії державного регулювання економічного розвитку, визначено основні елементи стратегічного документу та надано його загальну характеристику з огляду на проголошений в країні курс на системні реформи в усіх сферах суспільного життя.

Ключові слова: державне регулювання, економічний розвиток, ціль, стратегічне планування, стратегія розвитку, прогнозування, бюджетне програмування.

В статье исследованы основные принципы формирования стратегии государственного регулирования экономического развития, определены основные элементы стратегического документа и дана его общая характеристика, учитывая провозглашенный в стране курс на системные реформы во всех сферах общественной жизни.

Ключевые слова: государственное управление, экономическое развитие, цель, стратегическое планирование, стратегия развития, прогнозирование, бюджетное программирование.

In article main principles of state regulation strategy formation of economic development are investigated, basic elements of the strategic document are defined and its general characteristic is given, considering the proclaimed course to system reforms in all spheres of public life in the country.

Key words: state regulation, economic development, the purpose, strategic planning, development strategy, forecasting, budgetary programming.

«Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» – саме таку назву має програма економічних реформ на 2010-2014 роки, розроблена, за дорученням Президента України В. Януковича, Комітетом з економічних реформ при Президентові України [1]. З цієї назви відразу стає зрозумілим яких стратегічних цілей прагне досягти керівництво держави за результатами впровадження комплексних реформ, що включають в себе не лише економічний, але й правовий, політичний, соціальний, адміністративно-управлінський аспекти.

Згаданий документ має скоріше політико-програмний статус: його правильніше розуміти як курс або напрямок дії, якому не було надано офіційної легітимності (законності) та директивності. З іншого боку, співставлення положень Програми із фактичними діями уряду щодо впровадження реформ дає можливість ствержувати, що саме цей документ містить основні елементи стратегічного плану розвитку держави, а тому – заслуговує на увагу в якості відправної точки при

прогнозуванні та плануванні подальших кроків на шляху реалізації реформ.

Дослідженню основних засад державного регулювання економічного розвитку України в світлі реформ наразі приділяється значна увага. Вчені в своїх дослідженнях переважно зосереджують увагу на окремих аспектах державного регулювання в світлі реформації. Так, теоретичний аналіз процесів міститься в роботах О. Руденко, М. Гаман, Л. Набока та ін. Над питанням державного регулювання економічного розвитку країни працюють А. Бабенко, О. Білий, О. Дацій, В. Ємельянов, О. Корецький, О. Матющенко, Ф. Ульяненко, Н. Чала та ін.

Метою цієї роботи є дослідити основні засади формування стратегії державного регулювання економічного розвитку України у співставленні теоретичного обґрунтування процесів та їх практичної реалізації (відповідно до фактичного стану справ).

Зазначене питання, з нашої точки зору, підлягає висвітленню у проекції до тих реформацій-

них процесів, які мають наразі місце в державі, що, в свою чергу, визначає актуальність процесу стратегічного планування та вимагає його комплексного дослідження.

Економічне зростання прямо залежить від науково-технічного розвитку у перспективних напрямках фундаментальних досліджень і нових технологій, спроможних вплинути на глибокі структурні зрушення в традиційних галузях промисловості.

Впровадження глибоких структурних зрушень не можливе без активної участі держави. Всі погоджуються з тим, що Сміттівська модель регулювання, що передбачає повну відмову держави від впливу на економічне життя та пріоритет саморегуляції ринку, з практичної точки зору не виправдала себе. З іншого боку, повна централізація регулювання економічного розвитку призводить до втрати ринку, як наслідок – ініціативи та й самого розвитку, що поступається місцем – стагнації.

Це приводить нас до думки про необхідність поєднання методик саморегуляції та централізації та запровадження змішаної моделі поведінки держави в економічній системі.

Погоджуємось із Федуловою Л. І., яка стверджує, що в Україні використовується «дирижистська» модель, заснована на принципах традиційної промислової політики, на виокремленні галузевих пріоритетів та їх державній (фінансовій та не фінансовій) підтримці. Дана модель ґрунтується на надмірній вірі в можливості держави об'єктивно визначати пріоритети і формувати довгострокову стратегію зростання. Модель передбачає проведення активної промислової політики в традиційному (галузевому) напрямку [2, с. 10].

При формуванні стратегії розвитку, модель поведінки держави в економічній системі має визначатись категорією ефективності (Здатністю дати позитивний – такий що очікується – результат). Раціональна стратегія поведінки держави визначається як, перш за все, оцінка ризиків між державним втручанням та негативними факторами, що обов'язково матимуть місце (корупційність, низька кваліфікація бюрократії, наявність галузевих лобістів, чий інтереси шкодять досягненню загальних стратегічних цілей країни).

Розробка стратегії реформ має розпочинатись із визначення наявності чи відсутності в суспільстві розуміння необхідності змін. Перманентне прагнення розвитку – характерна риса ментальності сучасної людини. Виявити прагнення людей, наявні суспільні проблеми та явища в цілому – первинне завдання, що постає перед особами, уповноваженими на складення та формування стратегії. Теоретико-практичне «обслуговування» зазначених процесів здійснюється соціологічною наукою з використанням провідних методів збору вихідної інформації, яка в свою чергу має характеризуватись вищезгаданою достовірністю, повнотою та об'єктивністю. Цей етап можна

визначити як попереднє вивчення значимих соціологічних явищ.

На наступному етапі відбувається систематизація та обробка отриманих вихідних даних, їх синтез із наявною статистичною інформацією щодо наявних в державі ресурсів (активів) та зобов'язань (пасивів). Метою вказаної роботи має бути виявлення максимально об'єктивної картини щодо стану справ в країні, а також тих потреб, що є на часі серед суспільства.

Викладене підтверджується та доповнюється думкою вчених щодо визначення тих характеристик, які мають братись до уваги при виборі моделі державного регулювання: стан економічного розвитку, стадія економічного розвитку, бачення держави щодо розвитку суспільства, можливості здійснення державного регулювання [3, с. 27].

Відповідно до отриманих вихідних даних відбувається постановка найбільш загальних цілей, на досягнення яких має бути направлена, серед іншого, й в цілому система державного регулювання.

Президентом України В. Януковичем були поставлені дві основні цілі – за перші п'ять років реалізації реформ звести стабільне підґрунтя для економічного зростання та модернізації економіки країни еволюційними методами [1]. За критерій стабільності має слугувати фактор захищеності національної економіки від загальносвітових впливів та негативних факторів, серед яких останнім часом все більше проявляється проблема нестачі продовольчих товарів та стійка тенденція до міграції робочої сили зі сходу на захід.

В цілому, реформи будуть спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян.

Програма охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками:

- Створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.
- Формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.
- Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.
- Збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліп-

шення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

- Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади [1].

Постановка цілей та визначення напрямків державного регулювання в процесі реформ переходить у той етап формування стратегії державного регулювання, на якому розробляються шляхи та методи реалізації поставлених цілей. Цей процес носить назву «планування».

Паралельно відбувається «прогнозування», тобто оцінка дієвості визначених шляхів з огляду на попередній досвід їх реалізації, в тому числі закордоном; кваліфікований обрахунок показників передбачуваних результатів із врахуванням можливих сторонніх впливів на процес державного регулювання та наявної похибки. Два зазначені процеси (планування та прогнозування) є нерозривними та відбуваються паралельно.

Плескач В. Л. розуміє під прогнозуванням наукові уявлення про можливі стани, траєкторії динаміки об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи розвитку. При цьому, за мету проведення прогнозування, визначається подальший вибір пріоритетів та обґрунтування стратегічних і тактичних рішень на державному рівні [3, с. 28].

Вслід за постановкою цілей, завдань, визначення із конкретними шляхами реалізації реформ, настає етап «програмування», що передбачає складення програм розвитку через конкретні заходи – організовані та систематизовані дії.

Програмування державного регулювання, за В. В. Леонтьєвим, включає увесь комплекс політичних, законодавчих, адміністративних заходів, спрямованих на точне формулювання і практичну реалізацію всеохоплюючої національної стратегії економічного розвитку держави. [4, с. 105]. Іншими словами, державні цільові програми є механізмом реалізації стратегічних пріоритетів.

Важливе значення в процесі програмування відіграє процес аналізу ефективності програми, її відповідність поставленим стратегічним цілям. Все більшої популярності в цьому контексті набуває застосування так-званого «SWOT-аналізу», який дозволяє передбачити наступні характеристики програми:

- S – Strength – Сильні сторони
- W – Weakness – Слабкі сторони
- O – Opportunities – Можливості, що відкриваються в процесі реалізації
- T – Threats – Загрози під час реалізації програми

SWOT-аналіз дозволяє усестороннє та максимально об'єктивно оцінити програмований захід та виявити ті загрози, які можуть завадити вдалій реалізації проекту. [5, с. 205].

Обмеженість фінансових ресурсів та потреба у зваженому, обґрунтованому здійсненні державних витрат вимагає обов'язкового бюджетного програмування. Поняття «бюджетної програми» міс-

титься в Бюджетному кодексі України та означає сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

В цілому бюджетний процес в Україні характеризується застосуванням програмно-цільового методу, тобто методу управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Важливість грамотного поєднання стратегічного програмування із бюджетним доводиться нерідкими випадками, коли через непередбачення відповідного фінансування в Державному бюджеті, підготовлені до реалізації програми були зірвані й очікуваного результату, як наслідок, так й не було досягнуто.

Зазначене явище є недопустимим з огляду на те, що програми (проекти) розглядаються як єдине ціле в рамках реалізації єдиної мети та є взаємозалежними й лише реалізовані разом можуть дати прогнозований результат.

Як приклад можна навести ситуацію із реалізацією в державі земельної реформи. Комплексне (стратегічне) бачення земельної реформи передбачає функціонування єдиного державного земельного кадастру (реєстру), що дозволило б провести повноцінний облік всіх видів земель та уникнути випадків неправомірного використання чужими земельними наділами через плутанину із системами координат та методиками визначення меж земельних ділянок. Обов'язковість функціонування державного земельного кадастру передбачена Земельним кодексом України.

З іншого боку, держава провадить функціонування єдиної системи землеустрою, обліку прав на речові права, запровадження документів, що посвідчують право власності на землю.

В результаті того, що за браком фінансування земельна реформа відрізняється в проектному та бюджетному програмуванні, наразі склалась ситуація, коли землеустрій, не дивлячись на норми законодавства про виключне фінансування таких робіт з державного (місцевого) бюджетів, фактично виконується за кошти фізичних (юридичних) осіб, зацікавлених у проведенні цих робіт (бо їх виконання є обов'язковою умовою для використання земельної ділянки за цільовим призначенням).

Правовстановлюючі документи на право власності (користування) земельною ділянкою (державні акти) регулярно змінюють форму та змістове наповнення через постійну зміну порядку їх заповнення та реєстрації. Система державного земельного кадастру в Україні з січня 2011 року реформується й практично не працює.

Фактично, маємо ситуацію, коли відсутнє стратегічне бачення розвитку земельних відносин в Україні, система правових та економічних відно-

син повноцінно не функціонує, а їх регулювання здійснюється переважно в ручному режимі – через постанови Кабінету Міністрів України та накази центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Як тимчасовий спосіб вирішення цієї проблеми – визначити пріоритетні програми та віднести статті витрат на ці програми до категорії захищених (таких, що підлягають обов'язковому фінансуванню за рахунок державного бюджету). Затверджувати проектні програми лише в пакеті із відповідними змінами (доповненнями) до бюджетного законодавства.

Горин М. П., в певній мірі доповнюючи викладене, зазначає, що економічний механізм державного регулювання включає наступні блоки:

- Планування та прогнозування, розробки цільових програм;
- Управління, побудови організаційних структур управління виробництвом;
- Регулювання, включаючи ціноутворення, фінансування, стимулювання;
- Обліку, контролю, включаючи моніторинг та економічний аналіз [6, с. 61].

Звертаючись до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки, можна виявити наступні характерні риси цього стратегічного документу. Його складено за схемою: «ціль – напрям – проблеми –

причини – мета та завдання – необхідні кроки – етапи реформи – індикатори успіху» [1].

Подібний розподіл пояснюється його політичною спрямованістю та додатково виконуваною репрезентативною функцією, у зв'язку із чим, документ по суті відображає лише першу частину процесу формування стратегії державного регулювання економічного розвитку й має розглядатись в комплексі із похідними програмними документами – програмами, схваленими Верховною Радою України у вигляді законів та затвердженими постановами уряду.

Таким чином, формування стратегії має відбуватись не хаотично, а відповідно до науково-обґрунтованої методології, що передбачає дотримання структури із відповідним формальним та змістовим наповненням. Збір та систематизація первинної (вихідної) інформації, постановка цілей, вибір напрямків, планування та прогнозування, проектне та бюджетне програмування – всі ці елементи посідають обов'язкове, засадницьке місце в методології формування стратегії державного регулювання економічного розвитку.

В цілому досягнута під керівництвом Президента України єдність серед гілок влади в баченні порядку формування стратегії державного регулювання дозволяє сподіватись на поступову зважену реалізацію реформ в різних сферах життя України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президентові України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
2. Федулова Л. І., Корнєєва Т. М. Державна політика розбудови економіки знань: особливості реалізації антикризової стратегії // Фінанси України. – 2009. – № 10. – Ст. 3-17.
3. Плєскач В. Л., Кулик А. В. Методологічні засади державного регулювання фінансово-економічного розвитку // Фінанси України. – 2009. – № 10. – Ст. 27-35.
4. Леонтьєв В. В. Избранные произведения. В 3-х томах. – М.: Экономика, 2006-2007 гг. – Т. 3. Избранные статьи. – 2007. – 414 с.
5. Немцов В. Д., Довгань Л. Є. Стратегічний менеджмент: Навч. посібник. – К.: ЕксОб, – 2001 р.
6. Горин М. П. Механізми розвитку промислового виробництва регіону // Регіональна економіка. – 2009. – № 1. – С. 59-66.

Рецензенти: Письмаченко Л. М. – д. держ. упр.;
Ємельянов В. М. – к. т. н., доцент

© Ремезов Д. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 06.05.2011 р.