

ГЕНЕЗА ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. Досліджено еволюцію формування вектору економічного розвитку України. Основну увагу приділено особливостям державного механізму управління економічним розвитком країни.

Ключові слова: економічний розвиток, стратегічні документи економічної політики, державні механізми управління економічним розвитком.

Аннотация. В работе исследована эволюция формирования вектора экономического развития Украины. Особое внимание уделено особенностям государственного механизма управления экономическим развитием страны.

Ключевые слова: экономическое развитие, стратегические документы экономической политики, государственные механизмы управления экономическим развитием.

Summary. The Article investigates the evolution of formation of economic development vector of Ukraine. The greatest attention is given to the description of a machinery of government by economic development of the country.

Key words: economic development, strategic documents of economic policy, machineries of government of management of economic development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Економічний розвиток України останніми роками характеризувався хаотичними рухами: після тривалого падіння кінця 90-х років, було показано шалені темпи зростання на початку 2000-х років, які закінчилися рекордними темпами падіння (на рівні 20% ВВП) восени 2008р. – на початку 2009р. Така суперечлива динаміка зміни основних економічних показників дає підстави експертам стверджувати, що Україна є країною з великим і нереалізованим потенціалом економічного розвитку. Серед основних причин, що стали на заваді стійкого економічного розвитку називаються: суперечливість та не узгодженість економічної політики, повільне просування системних реформ, політична не стабільність [1, с.7; 2, с.6; 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Моніторинг ефективності впровадженої економічної політики системно проводиться науковими установами (серед яких варто зазначити Інститут економіки та прогнозування АН України, Раду по вивченню продуктивних сил України АН України та інш.) та незалежними аналітичними центрами (найбільш відомими з яких є Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Міжнародний центр перспективних досліджень та інш.). Аналітичні доповіді та дослідження зазначених установ проводяться у площині макроекономіки, тому предметом досліджень є оцінка макроекономічних показників та пояснення чинників, які їх спричинили.

Формування мети (постановка завдання). Не достатньо дослідженою залишається площина ефективності дії державних механізмів у сфері формування та реалізації економічної політики, що і ставиться за мету даної роботи.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Розуміючи під економічною політикою сукупність заходів, які проводяться державою у галузі виробництва, розподілу, обміну, споживання, накопичення, експорту, імпорту економічного продукту країни, проаналізуємо систему державних інститутів, що впливають на економічну політику, та основні нормативні документи, які є базою для прийняття і реалізації державних рішень. Основний закон України визначає соціальну спрямованість економічної політики [4], тобто усі стратегічні рішення у сфері економічної політики повинні забезпечувати у довготривалій перспективі покращення добробуту населення. У таблиці 1 представлено аналіз повноважень та функцій основних державних інститутів влади. З таблиці 1 визначаємо, що стратегічні напрями розвитку держави визначаються Верховною Радою України, тобто стратегічні документи у сфері економічної політики (стратегія економічного розвитку) мають виходити з парламенту.

На підставі стратегії економічного розвитку країни Кабінет Міністрів України, як вищий виконавчий орган, має розробляти програму дій уряду, по суті тактичний документ. Роль інституту Президента у сфері економічної політики відповідно до нормативних документів вельми обмежена і визначена як щорічне послання про зовнішнє та внутрішнє становище держави, або констатація фактів. Таким чином, у Конституції України інститутом державної влади, який задає вектор розвитку чітко визначено Верховну Раду України, проте механізм реалізації зазначеної функції залишився поза увагою, саме ця невизначеність і призводить до непослідовності та неузгодженості дій різних гілок влади, як наслідок, до низької ефективності державного менеджменту. Для вирішення зазначеної проблеми та посилення інституту Президента було визначено щорічне послання Президента України до Верховної Ради України як офіційний документ глави держави, у якому на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України проголошуються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку [11]. Позитивним моментом цієї норми є зобов'язання одночасного внесення до Верховної Ради України щорічної доповіді Кабінету Міністрів України про економічний і соціальний розвиток України, що створює інструмент своєрідної звітно-стратегічної сесії на найвищому рівні.

Таблиця 1.

**Розподіл функцій та повноважень у сфері економічної політики між
найвищими державними органами**

Державний інститут	Верховна Рада України (ВРУ)	Президент України	Кабінет Міністрів України (КМУ)
Положення Конституції	Стаття 85	Стаття 106	Стаття 113, 116
Повноваження та функціональні обов'язки у сфері економічної політики	<ul style="list-style-type: none"> – затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; – визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; – затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; – заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; – розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності КМУ; – здійснення контролю за діяльністю КМУ відповідно до цієї Конституції та закону; – затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням. 	<ul style="list-style-type: none"> – звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до ВРУ про внутрішнє і зовнішнє становище України; – підписує закони, прийняті ВРУ; – має право вето щодо прийнятих ВРУ законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд ВРУ 	<ul style="list-style-type: none"> – є вищим органом у системі органів виконавчої влади. – відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ у межах, передбачених цією Конституцією. – забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; – забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; – розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; – забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; – розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого ВРУ Державного бюджету України, подає ВРУ звіт про його виконання; – організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Згідно з теоретичними положеннями стратегічного менеджменту саме рівень розвитку стратегічного мислення та розробки стратегічних планів є визначальним при досягненні організацією конкурентних переваг у довготривалому періоді [7 с.235-237; 8 с.150]. Класичний підхід до формулювання стратегії визначає її як комбінацію цілей (результатів), які організація прагне досягти, та засобів (методів, механізмів), за допомогою яких вона спроможна це зробити [9, с. 26]. Виходячи з головної мети (стратегічної мети, місії) організація розбудовує «дерево цілей», яке наочно демонструє підпорядкованість та взаємозв'язок підцілей, завдань та окремих дій. Саме «дерево цілей» дає уявлення про механізми функціонування організації, як цілісної системи, а формалізація стратегії у вигляді документу і допомагає чітко зрозуміти вектор розвитку системи на всіх її рівнях, що забезпечує його наслідування не залежно від виконавців. Ієрархія цілей дає змогу визначити межі відповідальності різних підрозділів та окремих виконавців за досягнення різних цілей, а вертикальна координація цілей допомагає узгодити непов'язані між собою напрямки діяльності та формувати конкурентні переваги всієї системи. Аналіз існуючого нормативного поля [4,5,6] у сфері стратегічного планування на державному рівні допомагає структурувати профіль «дерева цілей» економічного розвитку України (Рис. 1).

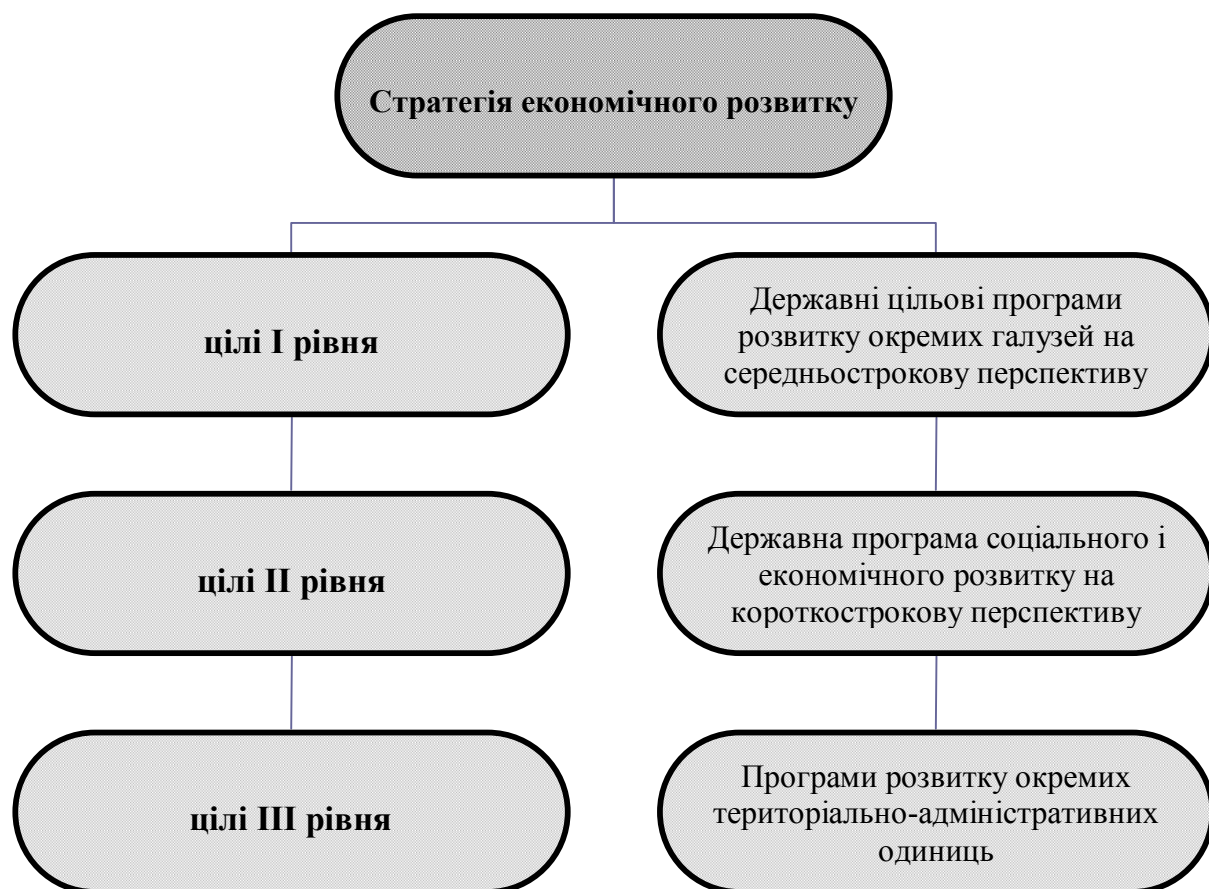


Рис. 1 Профіль «дерева цілей» економічного розвитку України

Суттєвою прогалиною існуючої нормативної бази, як це видно з аналізу Рис. 1, є відсутність механізмів розробки довгострокових стратегій, що призводить до неузгодженості визначених державних пріоритетів розвитку, державних цільових програм розвитку окремих галузей, державних програм соціального і економічного розвитку на короткострокову перспективу і програм розвитку окремих територіально-адміністративних одиниць. Що перетворює зазначені документи на політичний інструмент освоєння коштів відповідних бюджетів. Проте деякі спроби визначення стратегічних напрямків економічного розвитку були зроблені у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України. Для забезпечення наукової обґрунтованості стратегії та тактики економічних реформ при Президентіві України було утворено Колегію радників та групу наукових консультантів [11]. Таким чином, Послання Президента носило системоутворююче значення, що знаходило відображення у програмах діяльності Кабінету Міністрів України, які розробляються на строк повноважень.

Розвиток державного управління економічною політикою в Україні починається з Постанови Верховної Ради України від 25.10.1991р., у якій найголовнішим стратегічним пріоритетом на найближчу перспективу було визначено: докорінну структурну перебудову народного господарства, кардинальні зміни в інвестиційній діяльності [14]. У цьому ж документі основними цілями економічного розвитку визначено створення розвинутого індустріального споживчого сектора економіки подолання існуючої в республіці структурно-технічної незбалансованості народного господарства зміна структури та обсягів інвестицій, регулювання структурних зрушень. В цілому зазначений документ дає досить детальний аналіз економічного стану України, проте є у більшому ступені декларацією цілей, ніж визначенням методів їх досягнення. Разом з цим треба вказати на не чітке визначення цілей і відсутність такого важливого критерію, як визначення часових параметрів. Аналіз семантики документу вказує на відсутність усвідомлення його авторами України, як незалежної держави, деякі його положення частково відтворюють Постанову Ради Міністрів Української РСР № 5 від 08.01.1991р. «Про економічний і соціальний розвиток Української РСР у 1991р.» Проте через два місяці після проголошення незалежності об'єктивно не могла з'явитися досконала стратегія розвитку країни, тому важливим є сам факт появи документу, який би визначав напрями розбудови економічного середовища новоявленої держави.

До 1994 року не було усвідомлення на державному рівні необхідності розробки системоутворюючих документів, у яких би визначалися основні напрями економічної політики та вектори розвитку економіки. Про що свідчать прийняті у цей період Постанови Верховної Ради, які стосувалися розбудови окремих напрямків, проте механізми, що

були передбачені у них, суперечили один одному. Опосередковано документом, який би задавав вектор економічного розвитку у період 1991-1994р. можна було би вважати Державний бюджет України. Проте прийняття головного кошторису країни у цей час відбувалося із суттєвим запізненням (квітень – червень поточного року) і в умовах постійних змін у сфері оподаткування суб'єктів господарювання, що не сприяло утворенню системного середовища для забезпечення економічного розвитку.

Першими визначальними документами, які б задавали напрями економічного розвитку країни стали Постанова Верховної Ради України № 61/94-вр від 15.06.1994р. «Про основні засади і напрями становлення економіки України в кризовий період» та доповідь Президента України 19.10.1994р. «Шляхом радикальних економічних реформ. Про основні засади економічної та соціальної політики». За своєю структурою ці документи є подібними: містять аналіз ситуації, що склалася, декларують цілі економічного та соціального розвитку, визначають етапи їх досягнення. Обидва документи визначають стратегічну мету як створення високорозвинутої виробничої, фінансової і науково-технічної інфраструктури економіки України, забезпечення високотехнологічного енерго- та ресурсозберігаючого й екологічно безпечного розвитку всіх її галузей, їх конкурентоздатності на світовому ринку, рівноправне входження України в світове економічне співтовариство. Реалізація поставленої мети планувалася у три етапи, при цьому перший етап було визначено досить чітко 1994-1995р., другий – кінець 1997р., третій – не мав часових обмежень. У зазначеній доповіді Президента України перед Верховною Радою України містилися пропозиції щодо реалізації визначеної стратегічної мети за окремими галузями економіки. Починаючи з 1995р. було впроваджено механізм розробки програм діяльності Кабінету Міністрів України, які затверджувалися на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, можемо зробити висновок, що у період 1991р. – кінець 1994р. економіка України розвивалася без чітко визначених пріоритетів, а державне управління здійснювалося безсистемно та ситуативно. Кінець 1994р. характеризується початком усвідомлення на державному рівні необхідності формування середньострокових планів економічного розвитку та узгодження дій усіх гілок влади (про що свідчить співставність цілей та механізмів забезпечення економічного розвитку у Постанові Верховної Ради України, доповіді Президента України та Програмі дій Кабінету Міністрів України).

Проте зазначені документи не носили практичного навантаження, що було пов'язано з тим, що з моменту набуття незалежності практично кожен рік був позначений відставкою Кабінету Міністрів. Інакше якщо прийняті у 1994р. документи [10] оцінювати як стратегічні, то програми діяльності урядів є по своїй суті тактичними документами. Щорічна зміна урядів і щорічний розгляд програм діяльності нового Кабінету Міністрів, свідчить

про відсутність розуміння на державному рівні механізмів реалізації стратегії (тактики). Кожен із наступників виконавчої гілки влади після призначення починав стартувати з розробки програми діяльності уряду, ця діяльність переривалася бюджетним процесом, а потім за незадовільну роботу слідувала відставка уряду. Таким чином усвідомлення необхідності стратегічного планування економічного розвитку та затвердження основних напрямків соціальної та економічної політики наприкінці 1994р. не призвело до розробки перспективних планів розвитку народного господарства, підвищення ефективності бюджетного процесу та економічної стабілізації і зростання. У період 1995-2000р. економічний розвиток відбувався стихійно і не контролювано, хоча 1996р. вперше українська економіка почала показувати позитивну динаміку [15]. Зміна уряду у 1997р. не вплинула на зниження темпів економічного зростання, що свідчить про започаткування унікальної ситуації, коли українська економіка почала розвиватися у несприятливому внутрішньому середовищі політичної нестабільності за рахунок дії зовнішніх чинників (сприятливої кон'юнктури на зовнішніх ринках) та всупереч діям виконавчої влади. Планування економічного розвитку України у період 1995-1999р. зводилося до планування розподілу фінансових ресурсів та капітальних вкладень без визначення пріоритетів фінансування та критеріїв оцінки ефективності.

Початок 2000р. став знаковим у розумінні значення стратегічного планування для економічного розвитку країни, на законодавчому рівні було визначено особливості розробки державних програм економічного розвитку [6], проте короткострокова програма економічного і соціального розвитку, на жаль, до цього часу не отримала значення тактичного документу, яким по суті вона і є. Зауважимо, що перелік системних документів економічного і соціального розвитку містить тільки Державну програму економічного і соціального розвитку України на рік [6 стаття 4, стаття 8], це дає підстави зробити висновок, що рівень та культура стратегічного планування в країні розвинуто не достатньо: не має механізмів визначення та забезпечення послідовності реалізації пріоритетів. Українське нормативно-правове поле забезпечує розроблення державних цільових програм розвитку окремих галузей на середньорічну перспективу, державної програми економічного і соціального розвитку та державних програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць на короткострокову перспективу (календарний рік), та відповідних бюджетів, як ресурсної бази реалізації щорічних програм розвитку. При цьому, хоча у законодавстві і передбачено, що бюджет має відповідати та узгоджуватися з відповідною програмою соціального і економічного розвитку, на практиці обидва документи розглядаються та приймаються не залежно один від одного. Важливість своєчасного прийняття державного та місцевих бюджетів спонукає відповідні ради його затверджувати, при цьому програма економічного та соціального розвитку може бути не

затвердженою, як це сталося у 2008р. та 2009р. У такому випадку бюджет втрачає свою функцію забезпечення системного економічного розвитку та ускладнюється оцінка ефективності дій виконавчої гілки влади.

Послання Президента у 2000р. [13] вперше заклало вектор економічного розвитку на 2000-2004р., тобто на рівні державного менеджменту відбувся перехід від ситуаційного управління економікою до впровадження методів стратегічного планування. У Посланні Президента України до Верховної Ради України [13] було визначено у якості стратегічного пріоритету розбудову в країні ефективної соціально-орієнтованої ринкової економіки з визначальним пріоритетом - структурна перебудова промисловості та розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави та держави з високоефективним експортоспроможним сільським господарством. Серед механізмів забезпечення реалізації Стратегії було визначено наступні: досягнення щорічних темпів зростання ВВП на рівні 6-7% (2000р. - 1 - 2%, 2001 р. - 4%, 2002-2004 р. - 6,5%), легалізації української економіки, зростання інтелектуального потенціалу нації та науково-технологічні інновації. Саме визначення у Стратегії темпів зростання ВВП, як основного критерію оцінки економічного розвитку, обмежило оцінку якості розвитку, що заклало ризики на майбутнє.

Надзвичайно важливим є послання Президента у 2002р., у цьому документі вперше було проголошено вектор економічного розвитку на дев'ять років наперед: запровадження інноваційної моделі структурної перебудови, утвердження України як високотехнологічної держави та євроінтеграція. Передбачалося, що реалізація цієї мети відбудеться у два етапи:

2002-2004р. - зміцнення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, створення сприятливих умов для накопичення інвестиційних ресурсів, істотне розширення внутрішнього попиту й утвердження на цій основі надійної стабілізації та сталого зростання;

2005-2011р. - комплексна модернізація підприємств, утвердження принципів і механізмів структурно-інноваційної моделі розвитку та формування базових засад соціально орієнтованого ринкового господарства.

Критерії оцінки реалізації Стратегії було визначено у макроекономічних показниках, зокрема темпи зростання ВВП на рівні 6-6,5%, темпи зростання інвестицій – 10-12%, зростання реальних доходів населення – 6,5-7%. Через те, що не було визначено механізмів реалізації даної Стратегії та сфери відповідальності це документ, як і попередній не було виконано, проте його основні положення зберігають актуальність до цього часу (протягом вже 7 років).

Про необхідність розробки Стратегії розвитку держави, як системного документу, вперше було заявлено у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України у 2003р.[12]. Було розроблено Стратегію, яка

спрямована на утвердження європейських принципів та механізмів соціально-орієнтованої структурно-інноваційної моделі економічного розвитку[16, с. 13]. Цей документ можна було би вважати системоутворюючим для формування вектору економічного розвитку країни, проте він не був представлений та затверджений Верховною Радою України, яка згідно з Конституцією визначає основні напрями економічної політики, отже зазначений документ носить рекомендаційний характер. Після президентських виборів 2004р. нажаль, до цієї Стратегії не поверталися, хоча основні тези документу знайшли відображення у Програмах дій Кабінету Міністрів України у 2005-2008 років.

Висновки. Таким чином, економічна політика України протягом років незалежності не зважаючи на певні здобутки все ж таки характеризується не послідовністю та відсутністю розуміння механізмів реалізації визначених цілей. Розвиток державного управління економічною політикою можна розділити на наступні етапи: розуміння місця і ролі української економіки у світі (1991-1999р.), визначення пріоритетних напрямків економічної політики на фоні обмеженого розуміння державних механізмів їх реалізації (1999-2002р.), закладання основ стратегічного планування розвитку на тлі політичної невизначеності та протистояння різних гілок влади (2002-2009р.). Показовим є те, що пріоритетні напрямки економічної політики починаючи з набуття Україною незалежності суттєво не змінилися, так залишилися тези щодо стабілізації економічної ситуації, фінансового оздоровлення економіки, структурної перебудови базових галузей економіки, зміни структури та обсягів інвестицій з метою прискореного розвитку виробництва машинобудівної продукції, стимулювання прискореного розвитку наукоємних галузей, розвитку інновацій. Відсутність чітких механізмів стратегічного планування економічного розвитку та не визначення системи оцінки ефективності тактичних дій виконавчої гілки влади та сфери її відповідальності призводить до відсутності системоутворюючого документу щодо економічного розвитку та не можливості послідовної реалізації її пріоритетних напрямків. Тому фактично економічний розвиток в країні відбувається хаотично, не контролювано і всупереч діям державних органів влади.

Використані джерела інформації:

1. Звіт про конкурентоспроможність України 2009. Назустріч економічному зростанню та процвітанню. Опубліковано Фондом «Ефективне Управління» у співробітництві з Всесвітнім Економічним Форумом – К. Копірайт. – 2009. – 230с.
2. Рекомендації щодо економічних та інституціональних реформ 2009. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. К.: 2009. – 120с.
3. Гальчинський А. Досягнута стабілізація світової економіки не буде тривалою.// Дзеркало тижня. - № 34 (762). – 12-18 вересня 2009р. – <http://www.dt.ua/2000/2020/67151/>

4. Конституція України <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
5. Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 «Про державні цільові програми» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>
6. Закон України № 1602-III від 23.03.2000 «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>
7. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: Підручник. – 2-ге вид. перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2004. – 699с.
8. Стратегический менеджмент: Учебник/ Пер. с англ. Н.И. Алмазовой. – М.: ООО «Издательство Проспект», 2003. – 336с.
9. Портер Е. Майкл Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов/ Майкл Е. Портер; Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 454с.
10. Постанова Верховної Ради України № 216/94-ВР від 19.10.1994р. «Про доповідь Президента України "Про основні засади економічної та соціальної політики"» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=216%2F94-%E2%F0>
11. Указ Президента України № 314/97 від 09.04.1997р. «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=314%2F97>
12. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» від 17.03.2003р. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=n0001120-03>
13. Послання Президента України до Верховної Ради України від 23.02.2000р. «Україна: поступ у ХХІ століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр.» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276%E0%2F2000>
14. Постанова Верховної Ради України, від 25.10.1991р. «Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності» <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1698%E0-12>
15. Офіційний сайт Державного комітету статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>
16. Гальчинський А.С., Геєць В.М. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004-2015р. «Шляхом європейської інтеграції». – К.: 2004. – 416с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д. держ. упр., професор.