

УДК 351:354

Н. Д. ЧАЛА

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

Проаналізовано системи організації державного управління економічним розвитком України: роль і місце кожного з інститутів у загальній системі управління, їх завдання, функції та вплив на об'єкт управління. Звернуто увагу на історію створення системи державного управління економікою в незалежній Україні.

Actual research analyzes system of the organization of the government economic development of Ukraine, determines the place and role of the central enforcement authorities in economy (their task and function, the mechanism of management). The history of creation of a control system by economy in independent in Ukraine is considered.

Ключові слова: управління економічним розвитком, Міністерство економіки України, програма економічного і соціального розвитку України.

Напрямок вектора економічного розвитку України та економічна модель знаходяться в центрі уваги науковців та експертів, починаючи з набуття країною незалежності. Світова фінансова криза 2008 р. та економічний спад додали нові проблемні питання до цієї дискусії. У різні періоди в Україні науково обґрунтовувалися різні моделі економічного розвитку, серед основних варто назвати такі: ринкова економіка (1991 р.); експортоорієнтовна економіка (1998 р.); інноваційна модель економічного зростання (2000 р.); інноваційно-інвестиційна модель економічного розвитку (2002 р.); модель розвитку конкурентоспроможності країни (2004 р.), проте потужний науковий доробок у сфері економіки та державного управління не завжди ефективно впроваджувався. Головними чинниками помірної економічного розвитку в Україні та значного спаду протягом 2009 р. (на рівні 15,6 % [10]) називаються критична залежність українського експорту від кон'юнктури зовнішніх ринків, низька інноваційна активність, сировинна структура української промисловості, вузький внутрішній ринок, політична нестабільність, низька інвестиційна активність, низький рівень державного менеджменту та ін. На початку 2010 р. вітчизняні науковці, експерти МВФ і Міністерства економіки України очікували поступове відновлення економіки, проте рівень зростання, який відбувся в січні – березні 2010 р. є наслідком низької бази порівняння [Там же], а не системного управління. Отже, постає необхідність дослідити систему управління економічним розвитком та ефективність її роботи.

Системною оцінкою перспектив економічного розвитку в Україні займаються Інститут економіки та прогнозування НАН України, РВПС НАН України, інститут економіки при Міністерстві економіки. Серед провідних науковців і дослідників проблеми економічного розвитку України варто назвати В. Гейця, А. Гальчинського,

Б. Данилишина, В. Плотнікова, І. Бураковського, І. Макаренка та ін., проте більшість вказаних авторів зосереджуються у власних дослідженнях на макроекономічному або політекономічному напрямі, недостатньо висвітленим у науковій літературі залишається управлінський аспект економічного розвитку. Проблеми економічного розвитку ґрунтовно пророблені в дослідженнях закордонних учених, зокрема у Р. Нурєєва, У. Істерлі, Г. Дідеркіса, А. Сен та ін., висновки та результати яких мають практичне значення для даного дослідження.

За мету даної роботи поставлено дослідити систему державного управління економікою, зокрема звертається увага на логіку та побудову системи органів державної влади, їх завдання та функції, а також організаційні відносини у сфері управління економічним розвитком України.

Для розуміння системи державного управління економічним розвитком на сучасному рівні необхідно дослідити еволюцію створення державницьких інститутів управління економікою. Початком розбудови системи державних інститутів управління економічним розвитком стало проголошення суверенітету 16 липня 1990 р. та прийняття Закону України від 03.08.1990 р. № 142-ХІІ “Про економічну незалежність УРСР” [3]. Цей документ закріплював право республіки на проведення власної економічної політики, створення власної бюджетної, податкової, банківської і грошової систем. Декларації, проголошені даним Законом, були засадничі, бо вони давали право на створення власних самостійних структур управління. Першою структурою виконавчої влади, яку було створено шляхом перетворення Ради Міністрів, став Кабінет Міністрів України. В основі нової структури найвищого виконавчого органу покладено функціональні принципи, що було затверджено Законом України “Про утворення Кабінету Міністрів УРСР” від 18.04.1991 р. № 980-ХІІ. 21 травня 1991 р. Верховна Рада України затвердила Кабінет Міністрів України як найвищий орган державного управління УРСР, у складі Кабміну для забезпечення ефективного управління економікою було передбачено посади державних міністрів у справах економіки, з питань аграрної політики і продовольства, з питань інвестиційної політики і будівельного комплексу, з питань промисловості і транспорту, з питань власності і підприємництва.

З часом інститут державних міністрів показав власну неефективність і після введення посади Президента України 25 лютого 1992 р. був ліквідований, натомість було створено 26 галузевих міністерств [7], серед яких такі: Міністерство зовнішньоекономічних зв'язків, Міністерство державних ресурсів, Міністерство інвестицій і будівництва та ін. Для вироблення основних напрямків і принципів діяльності органів державної виконавчої влади було створено інститут Держдуми, де окремо виділено посаду державного радника з питань економічної політики. Постійна трансформація державних виконавчих органів, з одного боку, була спричинена пошуком найоптимальнішої управлінської структури, яка б найкраще відповідала би завданням, що стояли перед країною. Проте спричинювала нестабільність і не здатна була системно та ефективно управляти економікою. У результаті економічна ситуація 1992 р. характеризувалася інфляцією, шокним зростанням цін на енергоресурси; маючи з Росією валюту, Україна не мала впливу на рішення щодо емісії грошей; поповнювати запаси рублів було можливо тільки

за рахунок збільшення державного боргу [9, с. 172]. Інфляція на кінець 1992 р. сягнула 50 % на місяць. Зазначений стан справ у реальному секторі економіки спричинив ліквідацію Держдуми (а фактично її реорганізацію в Соціально-економічну раду у складі адміністрації Президента України) та чергову реорганізацію в системі органів виконавчої влади, основною метою якої було усунення дублювання в діяльності органів державної влади. Тривалий час ішов пошук відповідної системи державного управління економікою, що здатна буде забезпечити вихід України з кризи. З метою посилення повноважень на деякий час навіть Кабінет Міністрів України повністю перебрав на себе всю економічну владу в країні (виконавчу і законодавчу), проте це не покращувало економічної ситуації і призвело до розбудови сильної президентської вертикалі влади.

Отже, за роки незалежності система державного управління економічним розвитком неодноразово змінювалася, що було пов'язано зі становленням України як незалежної держави і визначенням нових пріоритетів розвитку. Провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, яке забезпечує реалізацію єдиної державної політики економічного і соціального розвитку та розвитку країни в цілому, було і залишається Міністерство економіки України. Воно було створено у травні 1991 р. Законом Української РСР та увійшло до складу Кабінету Міністрів Української РСР, ставши правонаступником колишніх Державного комітету УРСР з економіки та Державного комітету УРСР з матеріально-технічного забезпечення. На початковому етапі зусилля Міністерства були спрямовані на формування законодавчого поля господарського механізму незалежної держави, що й стало причиною широкомасштабної лібералізації в 1992 р. У період 1995 – 1999 рр. у центрі уваги Міністерства знаходилися питання, пов'язані з ринковими перетвореннями, формуванням важелів державного управління за умов розбудови ринкових інституцій [11].

Вихід економіки країни на висхідний тренд та нові завдання економічного розвитку країни потребували акумулювання ресурсів на реалізації пріоритетних напрямків та нової системи управління, що й зумовило створення нового Міністерства економіки України на базі Міністерства економіки, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Державного інвестиційно-клірингового комітету, Національного агентства з питань розвитку та європейської інтеграції, Державної служби експортного контролю та Агентства з питань спеціальних (вільних) економічних зон у грудні 1999 р. Проголошення євроінтеграції стратегічним вектором економічного розвитку зумовило перейменування в Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, проте пізніше було повернуто початкову назву. Наразі Міністерство економіки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, політики у сфері внутрішньої торгівлі, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС. Головним результатом діяльності Міністерства є такі документи: програма соціального і економічного розвитку країни на короткостроковий період, коротко- та середньострокові прогностичні документи, державні цільові програми. Для забезпечення більш глибокого

аналізу реального сектора економіки та оцінки реальних потреб бізнесу при Міністерстві економіки створено колегію, до складу якої входять міністр (голова колегії), заступники міністра, керівники центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра, інші керівні працівники Міністерства, керівники служб, інспекцій та агентств, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінекономіки [4].

Таким чином, Міністерство економіки України має функції управління макроекономічним середовищем, регулювання підприємницького середовища, впливу на зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів господарювання, проте має обмежений інструментарій реалізації цих функцій. Розглянемо цю тезу на прикладі впровадження програми соціального та економічного розвитку, якою визначаються річні напрями та пріоритети розвитку країни. Отже, вона є своєрідним річним планом розвитку країни, відповідно до неї має будуватися система річних проєктів за пріоритетними напрямками і виділятися фінансовий ресурс. На державному рівні основним фінансовим ресурсом є дохідна частина державного бюджету. Тобто програма соціального та економічного розвитку є по суті видатковою частиною державного бюджету на відповідний рік, саме тому згідно із Законом [3], вона подається на затвердження одночасно із державним бюджетом на відповідний рік. У такому сенсі програма потребує більшої уваги і розробки процедури звітування про її виконання аналогічно звіту про виконання державного бюджету, чого в існуючих нормативно-правових документах не передбачено [Там же]. Зазначимо, що не передбачається і звітування про реалізацію державних цільових програм [2]. У межах чинного законодавства передбачається виключно звітування про використання коштів, що не дає можливість оцінити ефективність і доцільність існування тих чи інших програм. Цим і зумовлено хронічне недофінансування і невиконання державних цільових програм. Ревізія і перегляд існуючих державних цільових програм з подальшим припиненням фінансування неефективних дозволить значно скоротити видаткову частину державного бюджету.

Існуюча система державного управління економічним розвитком представлена на рис. 1. Міністерство економіки України отримує пропозиції, на основі яких розробляються нормативні документи і базується програма соціального і економічного розвитку. Розроблений документ затверджується на засіданні уряду і передається до Верховної Ради України. Основним виконавцем, який готує інформаційні матеріали до пленарного засідання, на якому буде розглядатися програма соціального і економічного розвитку країни, є комітет ВРУ з питань економічної політики. На пленарному засіданні, присвяченому розгляду програми соціального і економічного розвитку, основним доповідачем є міністр економіки України, який представляє програму. Після доповіді міністра заслуховується доповідь голови комітету з питань економічної політики, далі йде обговорення і прийняття рішення щодо затвердження програми шляхом голосування. Зазначимо, що законодавством не передбачається особливих процедур у випадку неприйняття програми. Важливим моментом для розуміння існуючої системи управління економікою є те, що Міністерство фінансів складає проєкт державного бюджету незалежно від Міністерства економіки; в існуючому Бюджетному кодексі не передбачається процедур узгодження державного бюджету та програми

соціального і економічного розвитку. Зазначені неузгодженості проявляються в тому, що час від часу програма соціального і економічного розвитку розглядається суто формально, державний бюджет приймається без розгляду і затвердження відповідної програми. У результаті державні програми економічного розвитку, навіть якщо вони дуже добре розроблені, (а таке трапляється надзвичайно рідко) виявляються настільки з некерованими, що справити помітний вплив на нього не в змозі. Описана ситуація показує, що існуючі неузгодженості в системі функціонально не можуть забезпечити виконання поставлених цілей, тому існуюча система управління економікою не є ефективною.

Наступною проблемою в системі державного управління економічним розвитком, на яку варто звернути увагу, є перетинання функцій окремих непідпорядкованих структур, зокрема Міністерства економіки, Міністерства регіонального розвитку та будівництва, Міністерство промислової політики, Державне агентство з інвестицій та Державний комітет з питань регуляторної політики і підприємництва. Нормативними документами визначено основні завдання Міністерства економіки України: забезпечення формування та реалізації в межах своїх повноважень державної економічної політики, здійснення прогнозування та державного регулювання національної економіки, а також розроблення відповідних прогнозних і програмних документів; розроблення в межах своїх повноважень і забезпечення відповідно до законодавства реалізації державної регіональної політики, організація роботи, пов'язана зі створенням умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку країни та її регіонів; розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної цінової політики; сприяння розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища, створення належних умов для діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності; забезпечення реалізації державної політики у сфері технічного регулювання та захисту прав споживачів; забезпечення реалізації в межах своїх повноважень державної політики з питань економічного та соціального співробітництва України з ЄС та координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань; формування та реалізації в межах своїх повноважень державної інвестиційної політики; формування та реалізації в межах своїх повноважень державної політики у сфері управління державним сектором економіки; розроблення пропозицій щодо формування державної політики у сфері реалізації прав власності та реформування відносин власності [4].

Аналіз нормативно-правових документів щодо функцій і завдань Міністерств промислової політики та регіонального розвитку та будівництва [5; 6] вказує на часткове дублювання окремих функцій. Основною метою створення Мінрегіонбуду є забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики, політики у сфері будівництва та архітектури, розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням житлово-комунального господарства [6]. Отже, функція формування та реалізації регіональної політики входить у сферу компетенції обох міністерств, що призводить до протиріч і зниження ефективності управління на нижчих рівнях.

До компетенції Мінпромполітики входить розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування промислового сектора економіки; розроблення та реалізація державних програм розвитку промисловості України; визначення напрямів розвитку науково-технічного потенціалу промислового сектора економіки; розроблення прогнозів виробничо-технічного та фінансово-економічного розвитку промислового виробництва; створення сприятливих умов для розбудови високорозвинутого промислового сектора економіки; участь у формуванні та реалізації державної регіональної промислової політики; забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості [5]. Бачимо також часткове повторення завдань Міністерства економіки України, крім того виокремлення регіональної промислової політики не сприяє системності в реалізації стратегії регіонального розвитку. Для аналізу ефективності роботи системи, важливо звернути увагу на розуміння її логіки створення та функціонування. У межах компетенції Мінпромполітики є управління промисловістю, або промисловими підприємствами, більшість з яких є приватними. Держава має опосередкований вплив на приватні підприємства тільки через створення ринкового середовища та розвиток інфраструктури. А ці проблеми знаходяться у сфері компетенції Міністерства економіки. Отже, на найвищому рівні виконавчих органів влади маємо перетин повноважень, функцій, неузгодженість завдань, що негативно відображається на об'єкті управління, проте розуміння місця і ролі органів зі спеціальним статусом ще складніше.

Державне агентство з інвестицій і інновацій було створено у 2005 р. Основною метою діяльності агентства є участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної інвестиційної та інноваційної політики, а також координація роботи центральних органів виконавчої влади у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності [8]. Таким чином, функції та завдання агентства повторюють функції та завдання частково Міністерства економіки, Міністерства промислової політики і Міністерства освіти та науки. Виникає питання доцільності створення даного агентства та оцінки результатів його діяльності, а також який орган є найвищим у зазначених проблемах.

Отже, за основними напрямками економічної політики; розвиток промисловості, залучення інвестицій, упровадження інновацій, регіональний розвиток мають більше, ніж один найвищий орган виконавчої влади, що призводить до неузгодженості механізмів впливу, зменшення керованості сфери, розпорошення ресурсів та інформації, ускладнене розуміння системи управління та відповідальності. Така система не забезпечує ефективне управління та реалізацію власних функцій, тобто створена в Україні система державного управління економікою не в змозі забезпечити економічний розвиток. Перспективним напрямком досліджень є поглиблення даної роботи у сфері оцінки неефективних витрат на утримання створеної системи державного управління економічним розвитком та порівняльний аналіз їх з результатами діяльності економіки.

Основним системним документом у сфері економічного розвитку країни є

Програма економічного і соціального розвитку, яка розробляється Міністерством економіки України і приймається на рік разом з Державним бюджетом. Проте існуюче нормативно-правове поле не передбачає ефективних механізмів та інструментарію для ефективної реалізації Програми, крім того, не передбачається звітування щодо виконання Програми. Усе це знижує контроль за реалізацією окремих положень Програми і перетворює її на формальний документ декларативного характеру.

Низька ефективність державного управління економічним розвитком зумовлена логікою побудови системи управління, коли більшість функцій центральної ланки управління дублюється іншими ланками без чіткого визначення пріоритетів виконання сигналів. Мається на увазі дублювання функцій Міністерства економіки України, Міністерства промислової політики України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Державного агентства України з інвестицій та інновацій, Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. Створена система за своєю логікою побудови не забезпечує реалізацію узгодженого впливу на об'єкт управління, тому для позитивного економічного розвитку необхідно реорганізувати систему державного управління економікою.

Література:

1. Закон України “Про економічну незалежність УРСР” від 03.08.1990 р. № 142-ХІІ // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
2. Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. № 1621-ІV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>
3. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 р. № 1602-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство економіки України” від 26.05.2007 р. № 777. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України” від 02.11.2006 р. № 1538. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України” від 16.05.2007 р. № 750. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Указ Президента України “Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України” від 25.02.1992 р. № 98 офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
8. Указ Президента України “Про утворення Державного агентства України з інновацій та інвестицій” від 30.12.2005 р. № 1873/2005. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

www.rada.gov.ua

9. Горлов А. Ф. Еволюція влади / А. Ф. Горлов, В. О. Королюк, С. І. Лавренко, Ю. В. Шевчук. – К. : ВАТ “Видавництво “Київська правда”, 2008. – 552 с.

10. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

11. Офіційний сайт Міністерства економіки України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>

Надійшла до редколегії 12.04.2010 р.