

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ, РЕАЛІЗАЦІЇ ТА КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Постановка проблеми. Забезпечення достатнього рівня ефективності проектів національних, галузевих та територіальних програм є однією з найважливіших проблем як наукового суспільства, так і органів державної влади, і багато в чому залежить від організації процесів управління та контролю. Аналіз законодавчого поля та тенденції у законотворчому проектуванні в цій сфері показують, що значна їх кількість не відповідає сучасним вимогам програмно-цільового планування розвитку України, регламент формування та контролю потребує суттєвого доопрацювання, а результати програмування – транспарентності і широкого доступу громадськості, недостатньо використовується світовий досвід прискореного розвитку територій та галузей. На жаль, ці питання не отримали відповідного відображення у наукових публікаціях і потребують подальшого дослідження.

Мета статті – формулювання та аналіз проблем здійснення контролю за реалізацією державних програм розвитку економіки

Виклад основного матеріалу. Якість державного управління соціально-економічними процесами в умовах ринкової економіки значною мірою залежить від гнучкості підходів до забезпечення стабільності функціонування конкуруючих суб'єктів господарювання, стимулювання інвестицій в розвиток ключових виробництв, прискорення зростання науково-технічного потенціалу, підвищення відповідальності виконавців. В кожній із ринково розвинутих країн світу з огляду на специфіку їх історичного шляху складаються своєрідні за формою та методами заходи програмного впливу на економіку. Разом з тим, на думку дослідників сучасного державно-монополістичного капіталізму [4], виходячи із сутності програмно-цільового методу, мають місце загальні риси і закономірності. Державне програмування розглядається як багатофункціональна трьохрівнева система, що включає макроекономічне програмування, яке здійснюється на державному рівні у вигляді національних прогнозів-планів, програмне планування, тобто розробка державних цільових програм, стратегічне внутрішньофірмове проектування.

До вищого рівня програмування відносять розробку національної довгострокової політики, за якою визначаються бажані темпи зростання економіки, платіжного балансу, грошової системи тощо. Як правило, ці показники базуються на соціально-економічній програмі правлячих партій і

орієнтовані на шкалу національних цілей у певному періоді розвитку. Найбільшого поширення така форма управління національною економікою набула у країнах Західної Європи і в Японії.

Другий рівень програмування – програмне планування, здійснюється з метою налагодження ефективної роботи ринкового механізму, що більш характерно для США, Канади і Великобританії. Варто зауважити, що на практиці ця форма стратегічного планування розвитку економіки містить елементи макропрограмування – перший етап перспективного планування охоплює й довгострокові заходи. Але основою прикладного прогнозу розвитку є розробка державних цільових програм, яка передбачає встановлення цілей та їх ув'язку з ресурсами. За таким принципом побудовані всі регіональні та галузеві цільові програми Північної Америки. В Японії такі програми виступають як засіб стимулювання нових наукомістких галузей, у країнах Західної Європи, як правило, для підтримки традиційних виробництв з довгим інвестиційним циклом і низькою рентабельністю.

Економічні програми 1920-1940 рр. носили чітко виражений антикризовий характер. У 1965-1980 рр. державне регулювання економіки набуло програмно-цільові риси. Програмне планування вперше дозволило комплексно проаналізувати проблеми національних економік, на що звертали увагу дослідники роботи урядів М. Тетчер та Р. Рейгана.

Для складання, реалізації та контролювання державних цільових програм використовуються різні спеціальні методи, найбільше розповсюдження серед яких отримали “планування – програмування – бюджетування” (ППБ), “контроль цілей”, “розробка бюджету на нульовій основі”. Система ППБ коштувала великих витрат в період використання, але у 1973 фінансовому році була скасована у цивільних відомствах США через складнощі в організації та контролі програмно-цільового управління. Як зазначено у [7, с. 324-329], сконцентрувавшись на планово-аналітичних процедурах і системних методах розробки бюджету, автори ППБ не забезпечили ні органічного зв'язку програмних структур з реальним розподілом повноважень і відповідальності у федеральних відомствах, ні політичної прийнятності системи для різних зацікавлених груп у конгресі. Там же відмічається, що серед найбільш важливих тенденцій в управлінні федеральними програмами у першій половині 70-х років ХХ століття визначається розробка і розповсюдження системи МБО – “контроль цілей” та різке посилення функцій “оцінки програми”. В цілому система МБО є певним відступом від ППБ через концентрування лише на одному елементі програмної методології – чіткому формулюванню цілей діяльності, що приводило до підвищення ефективності державних витрат, але не дало очікуваних кардинальних змін в управлінні державними програмами США. Програмна оцінка – це метод і одночасно механізм контролювання результатів і поточного стану затверджених програм, поширення якого призвело до створення потужних федеральних відомств, до компетенції яких віднесено дослідження програм на федеральному рівні. Наслідком останнього

стало впровадження принципу розробки федерального бюджету на нульовій основі (ЗББ). Система ЗББ, впровадження якої почалося з квітня 1977 року, базується на двох основних положеннях: обов'язковому перегляді доцільності асигнувань по кожній програмі (при одночасному розгляді нових) у поточному бюджетному циклі, незалежно від раніше здійснених витрат, та процедурі аналітичної оцінки і розгляду альтернативних варіантів заявок на ресурси. Згідно з процедурою ЗББ кожне відомство представляє на затвердження набір рішень, який містить, зокрема, пріоритети альтернативних напрямків дій, що розглядалось на той час як потужний інструмент скорочення нераціональних урядових витрат та боротьби з бюрократизмом. Однак подальше впровадження ЗББ зупинилось через виявлення практичних складнощів – надзвичайної ємності праці при повній щорічній переоцінці всіх без виключення програм, відсутності достатнього методичного і кадрового потенціалу для об'єктивної оцінки та контролю програм, “інерційності системи” асигнувань, яка пов'язана із довгостроковістю норм законодавчого поля, постійним політичним узгодженням пріоритетів для бюджетного фінансування.

Останні два десятиріччя впровадження програмно-цільового методу в процесі бюджетування здійснювалось, певною мірою, за ініціативою та підтримкою міжнародних фінансових установ, в першу чергу Всесвітнього банку. Відповідно до ареалу їх діяльності зазначена методика найбільше поширювалась у країнах “третього світу” і колишніх соціалістичних державах. Зокрема, однією з умов прийняття до Євросоюзу нових членів є наявність використання програмно-цільового бюджетування і завершення бюджетної реформи.

Розробка державних програм в Україні здійснюється, як правило, з метою розв'язання найважливіших загальнодержавних проблем, для концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу країни, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і громадян. При цьому повинні бути визначені всі складові процесу розробки, експертизи, реалізації та обліку цільових проектів, контролю за їх виконанням.

Розглянемо та проаналізуємо більш повно окремі державні цільові програми, які мають, на наш погляд, важливе суспільне значення. Проект Закону “Про Національну програму мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи на 2001-2005 роки та на період до 2010 року” (в редакції від 27.09.2001 № 8130 та від 21.08.2002 набрав чинності як закон 14.03.2006 № 3522) виглядає, певною мірою, не як механізм прискорення прогресу у життєво важливих регіонах України, а як інструмент для підтримки адміністративних структур і наукових установ та звітування про виконання доручення. Порівнюючи законопроект з аналогічною програмою, яка визначала завдання на 1996-2000 роки, необхідно відмітити більш узагальнюючий підхід до подання інформації щодо запланованих заходів,

відсутність комплексності підходів, конкретизації етапності їх реалізації, невизначеність першочергових (базових) питань. В законопроекті відсутні критерії оцінки і кількісні економічні показники очікуваних результатів фінансово-господарської діяльності, не визначено механізми контролю. Авторами проекту не виконані вимоги розділів 3 і 4 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” щодо необхідності розробки прогнозу розвитку територій і галузей на середньостроковий період і обов’язкового складу програми. В проекті ототожені поняття “мета” і “напрямок”. Структура розкриття їх суті у різних частинах відрізняється. Ряд завдань передбачає підготовку відповідних програм, що ставить під сумнів комплексність та контрольованість показників отриманого проекту. При існуючих у вітчизняному законодавчому полі неузгодженнях назва проекту потребує більш чіткого визначення. Якщо розглядати законопроект у світлі статті 36 Закону України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності”, то там прийнято інший порядок затвердження державних програм і структура поданого документа не відповідає нормам Положення про науково-технічну програму. Також не відповідає назва програми і заявлений порядок її затвердження вимогам статті 14 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.

При обговоренні проекту Закону України “Про Державну програму реформування, модернізації та розвитку комунальної енергетики України” (№ 4094 від 03.09.2003), на наш погляд, доцільно відповісти на декілька принципових питань: його місце у вітчизняному законодавчому полі і зв’язок з іншими нормативними актами, необхідність прийняття проекту саме у такій формі та відповідність його положень загальноприйнятим техніко-юридичним правилам. Представлену автором сферу “комунальної енергетики” навряд чи можна вважати галуззю, питання якої регулюються Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. Тому доцільно розглядати проект як сферу розвитку підгалузі. Згідно з чинним Законом державні цільові програми – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку окремих складових галузей економіки, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Натомість, на розгляд Верховної Ради фактично представлено проект дослідження одного із напрямків розвитку вельми перспективної науково-технічної розробки, але ніяк не державну програму, на яку передбачається витратити більш ніж 16 мільйонів гривень із державних коштів. Немає ні чітко сформульованих завдань, ні заходів, ні механізмів контролю, не кажучи про комплексність підходів та їх взаємну ув’язку. Навіть при всій підкресленій позитивності висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради, що базується на підтримці ідеї

когенерації, в ньому відмічено, що “невизначеними залишаються конкретні заходи щодо стимулювання діяльності бізнесу в цій сфері” і далі – “управління вважає за потрібне звернути увагу на нечіткість визначення етапів впровадження та строків виконання й контролювання заходів, передбачених Програмою”. У тексті проекту програми автор декларує, що “основний зміст Програми – перелік і послідовність дій по реформуванню і розвитку комунальної теплоенергетики”, але тут же зазначає, що “на початку виконання Програми необхідно розробити ряд нормативно-методичних документів, які б чітко регламентували організацію її виконання та реалізацію заходів”. До них автор відносить саме ті питання, які треба визначати ще на стадії концептуального опрацювання – створення механізму стимулювання, вдосконалення системи контролю, штрафних санкцій тощо. При цьому присутнє постійне посилення не на діюче законодавство, а на досить спірні за своєю суттю або формою проекти законів (наприклад, ратифікація Кіотського протоколу, власні проекти) та побажання, що не входять до компетенції Верховної Ради України (наприклад: “пропозиції по ресурсо- та енергозбереженню в комунальній теплоенергетиці повинні стати обов’язковою частиною регіональних та муніципальних програм соціально-економічного розвитку регіону чи муніципального утворення”).

Таким чином, законопроект є первинним матеріалом, на основі якого можна лише починати формувати програму, з наведенням “бачення” автора щодо концептуальних підходів до розв’язання окремих проблемних питань галузі. Розглядаючи місце майбутнього закону у вітчизняному законодавчому полі і зв’язок з іншими нормативними актами в економічній сфері, а також реальність запропонованих механізмів реалізації, варто відмітити, що у проекті автор визнає, що програма тільки буде створюватись і при цьому “може ґрунтуватись” на ряді нормативно-правових документів, основні з яких знаходяться на стадії опрацювання (“Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки” (законопроект № 4235 від 07.10.2003) і Енергетична стратегія України до 2030 року і подальшу перспективу), а в інших базове поняття законопроекту – когенераційні установки – не згадується. Варто зазначити, що у законопроекті відсутнє тлумачення терміна “комунальна енергетика”, яку можна розглядати як складову комунальної власності, або підприємства, які її виробляють, а може транспортують різні види енергії для обслуговування комунальних установ тощо (згідно з висновком експертів – це соціальна галузь, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними комунальними послугами. При цьому виникає думка про поширення терміна на водопостачання, каналізацію та слаботочні прилади). У пояснювальній записці автор визнає, що “комунальна сфера розглядається як складова частина загальнодержавної енергетики”, але таке тлумачення суперечить загальноприйнятому визначенню комунальної сфери, а подібна постановка питання ускладнює розуміння основного завдання Програми, визначеного як “виведення комунальної енергетики України з глибокого кризового стану”. У тексті проекту програми автор зазначає, що

“в цих документах відсутній ряд положень, які б забезпечували державну підтримку і стимулювання розвитку комунальної енергетики”. А далі знов побажання: “Основними завданнями Програми є визначення шляхів фінансового забезпечення виконання Програми” за рахунок Державного й місцевих бюджетів. Викликає великий сумнів порядок загальної вартості програми реформування всієї підгалузі – менш ніж 20 млн. грн.

Для порівняння можна послатися на досвід росіян. За даними РІА “Новості”, найбільший державний банк США заявив про готовність інвестувати в економіку Московської області до 40 млрд. дол., в тому числі на проведення реконструкції мереж житлово-комунального господарства (ЖКГ) Лотошинського району, що передбачає глобальну модернізацію всіх систем ЖКГ, включаючи обладнання теплостанції і заміну трубопроводів комунального господарства (на це спрямовується 40 млн. дол.). Чи можна порівнювати потреби всієї України, які оцінені у 3,5 млн. дол., і плани для одного із районів області у сумі 20 млн.? Передбачене у проекті програмі “удосконалення системи управління та контролю... включає розмежування та впорядкування функцій центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”, однак без ув’язки із адміністративною реформою, і “впорядкування відносин власності” без деталізації подальших заходів. Наводиться лише чергова банальна констатація для майбутніх виконавців, що “ефективне управління діяльністю підприємств потребує розроблення виробничої та інвестиційної програм”. Аналогічні завдання-доручення закладені й у розділі 12 “Організаційне, науково-технічне, кадрове та інформаційне забезпечення виконання Програми”, у якому, на наш погляд, повинні бути чітко окреслені конкретні моніторингові (контрольні) дії, тим більш на перший рік здійснення. Натомість, автор передбачає лише “визначати структури, які будуть керувати та відповідати за виконання Програми”, “прийняти необхідну законодавчу та нормативно-правову базу”, тобто все те, з чого потрібно починати. Відповідальність за контроль виконання проекту програми, згідно з розділом 13, передбачається покласти на Держкомкомунгосп, з яким навіть не узгоджено проект. При опрацюванні даного законопроекту посилюється суб’єктивний фактор – таке враження, що його розробляли не фахівці-юристи, експерти-економісти, навіть технарі, а лікарі або письменники. Де ще можна прочитати, що “ця програма розроблена з метою реанімації комунальної енергетики”, про “одноразову державну фінансову ін’єкцію у комунальну сферу” тощо.

Аналізуючи вищезгадані програми, можна дійти висновку про можливість поширення бачення Головного науково-експертного управління Верховної Ради по одному із найбільш актуальних для України законопроектів [3] на більшість із них. “Наявність у назві проекту слів “програма розвитку” не підтверджується в тексті відповідним обґрунтуванням напрямків програми та висвітленням специфіки комплексності підходів, етапності їх реалізації, затвердженням концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів для першочергових (базових) питань, визначенням всіх складових процесу розробки, експертизи, реалізації та обліку цільових проектів, контролю за їх виконанням. В

законопроекті відсутні будь-які критерії оцінки очікуваних результатів та механізм їх контролювання. В програмі відсутній глибокий об'єктивний аналіз реального стану справ у науці та промисловості. Представлена загальна характеристика не дає уявлення про рівень інституційних змін в Україні, не показує сьогоденної реальної значущості інноваційних процесів ні у фінансовому, ні у соціальному аспектах. Окрім того, у проекті не показано зв'язок представленої програми із діючими нормативними актами, що регулюють певні відносини в цій сфері. Проект програми не містить фінансового обґрунтування завдань, не визначені етапність її впровадження – формування чи реалізації, механізми контролювання та пріоритети розвитку. Практично неопрацьованими залишилися питання щодо вирішення багатьох накопичених соціальних проблем. Прогноз наслідків прийняття акту носить надто узагальнюючий характер. Мета Програми – “створення правових, економічних та соціальних засад для забезпечення розвитку”, задекларована у розділі 3. На думку управління, ці напрямки дій (в першу чергу – правові) не знайшли свого подальшого розвитку ні у програмі, ні у заходах. У заходах на виконання завдань, що пропонуються у додатку до програми, не персоніфікована відповідальність виконавців, не визначені терміни контролю виконання, обсяги фінансового забезпечення потреб.

На наш погляд, однією із основоположних помилок розробників багатьох законопроектів, що мають визначати стратегії й інструменти розвитку, є бажання виконати заявку замовника, а не встановити відповідальність та дієвий контроль, що націлені на досягнення певних показників у соціальних і ринкових потребах держави. На підтвердження даної тези доцільно навести вибірку з прес-релізів, виданих Рахунковою палатою за результатами перевірки використання бюджетних коштів, що виділялися на фінансування окремих програм. Зазначимо, що згідно зі ст. 2 Закону України “Про Рахункову палату” до її завдань віднесено здійснення контролю за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля [17]. “Програма, яка була приречена на невиконання” – назва інформації прес-служби Рахункової палати щодо Загальнодержавної (Національної) космічної програми, в якій відмічається недосконалість існуючої системи її фінансування та контролю. “Ігноруються загальнодержавні інтереси” – назва прес-релізу за результатами виконання Національної програми інформатизації, де зазначено, що кардинальних зрушень в її реалізації не відбулося, а бюджетні кошти, виділені для потреб інформатизації, не дали бажаної результативності, використовувались неефективно і не за цільовим призначенням. “Програма виробництва технологічних комплексів для АПК потребує докорінних змін”, “Конверсія – з прицілом на нульовий результат”, “Замість науки фінансується міністерський апарат”, “На які програми витрачаються кошти...”, “Заходи державних програм не виконуються” тощо – такі назви прес-релізів, які певною мірою відображають недоліки в організації виконання державних цільових програм й контролю за використанням бюджетних коштів [22].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши матеріали досліджень та економічних експертиз, серед зазначених недоліків вважаємо за доцільне виділити чотири такі, які більше за інших мають відношення до фінансового контролю:

- відсутність чітких формулювань цілей та кінцевих результатів використання державних фінансових ресурсів;
- відсутність чітких процедур та досконалої методології планування та контролю за визначенням результатів використання державних коштів;
- відсутність системи критеріїв та оцінки фінансового результату діяльності органів влади різних рівнів;
- “заполітизованість” прийняття державних рішень.

Список літератури

1. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 19.07.2002 на Проект Закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року” (реєстр. № 1166 від 05.06.2002) // <http://www.rada.gov.ua>.
2. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 18.09.2002 № 16/3-938 на проект Закону України “Про державні цільові програми” (№ 2036 від 29.07.2002) // <http://www.rada.gov.ua>.
3. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 15.04.2003 на Проект Закону України “Про затвердження Державної програми науково-технологічного розвитку на період до 2006 року” (реєстр. № 2652 від 17.01.2003) // <http://www.rada.gov.ua>.
4. Экономическое программирование в капиталистических странах / Под ред.: А.Б. Альтера, В.П. Аксеновой. – М., 1968.
5. Конституція України. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 160 с.
6. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика). – К.: Наукова думка, 1988.
7. Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. – М.: Наука, 1980.
8. Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.79. – М.: Правда, 1980. – 319 с.
9. Основные методические положения по разработке целевых комплексных народнохозяйственных программ: Постановление Госплана СССР от 03.06.80 № 117 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1981. – № 9.
10. Порядок розробки і реалізації федеральних цільових програм і міждержавних цільових програм, що здійснюються за участю Російської Федерації (затверджено Постановою Уряду РФ від 26.06.95 № 594) // Збірник постанов Уряду РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.
11. Поспелов Г.С., Ириков В.А., Курилов А.Е. Процедуры и алгоритмы формирования комплексных программ. – М.: Наука, 1985.
12. Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади: Указ Президента України від 14.07.2000 № 0887 // Урядовий кур’єр. – 18 липня. – 2000.
13. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 25. – Ст. 195.
14. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352.

15. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції від 29.07.2002 № 224 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
16. Про затвердження Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм: Наказ Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції від 08.05.2003 № 114 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
17. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.96 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 43. – Ст. 212.
18. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – С. 64.
19. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 51. – Ст. 548.
20. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 45. – Ст. 499.
21. Стенограма ранкового сесійного засідання Верховної Ради України від 15 квітня 2003 року (№ 34), розгляд Проекту Закону України “Про державні цільові програми” // <http://www.rada.gov.ua>.
22. <http://www.ac-rada.gov.ua>.
Отримано 02.10.2007

Басанцов, І.В. Проблеми формування, реалізації та контролю державних програм розвитку економіки [Текст] / І.В. Басанцов, В.В. Сергієнко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник наукових праць. - Суми: УАБС НБУ, 2007. - Вип.21. – С. 130–138.