

Павло Степанович ПЕТРЕНКО

кандидат економічних наук,
доцент,
кафедра економіки та соціально-поведінкових наук,
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

Ганна Миколаївна ЧИРВА

кандидат педагогічних наук,
доцент,
кафедра економіки та соціально-поведінкових наук,
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

**ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ
(1991-2014 РР.) – ВІДСУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ, МЕТОДІВ АНАЛІЗУ ТА
ОЦІНКИ**

Петренко, П. С. Державні програми соціально-економічного розвитку України (1991-2014 рр.) – відсутність механізму управління, методів аналізу та оцінки [Текст] / Павло Степанович Петренко, Ганна Миколаївна Чирва // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. – Том 27. – № 3. – С. 71-81. – ISSN 1993-0259.

Анотація

Досліджуються причини невиконання державних соціально-економічних програм, які упродовж 25 років незалежності України виконавчою владою оцінювалися як масштабні реформаторські модернізаційні проекти. Розглядаються причини низького рівня наукової обґрунтованості державних програм, відсутності системного аналізу як механізму державного управління соціально-економічними програмами, небажання влади розробляти вирішення проблем соціально-економічного розвитку на основі екстраполяції. З метою сприяння формуванню критичного мислення при розробці програм здійснено аналіз «Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Враховуючи незадовільний стан виконання державних програм, запропоновано впровадження нових механізмів до їх розробки і аналізу, а також застосування рекомендації експертів ООН.

Ключові слова: конкурентоспроможність; ефективність уряду; організована злочинність; цільові програми; аналіз програм; виконавча влада.

Pavlo Stepanovych PETRENKO

PhD in Economics,
Associate Professor,
Department of Economics and Social-Behavioral Sciences,
Uman State Pedagogical University named after Pavlo Tychyna

Hanna Mykolayivna CHYRVA

PhD in Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Department of Economics and Social-Behavioral Sciences,
Uman State Pedagogical University named after Pavlo Tychyna

STATE PROGRAMS OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE (1991-2014). ABSENCE OF MECHANISM OF MANAGEMENT, METHODS OF ANALYSIS AND EVALUATION

Abstract

The reasons for non-fulfilment of state social and economic programs are considered in the article. They have being estimated by the executive power as large-scale reforming modernization projects during 25 years of independence of Ukraine. The reasons of the low level of scientific validity of state programs, absence of system analysis as a mechanism of state management of social and economic programs, and the reluctance of the authorities to solve the problems of social and economic development on the basis of extrapolation have been identified. In order to contribute to the formation of critical thinking in the development of programs, the analysis of the "Program of Economic Reforms for 2010 – 2014" has been carried out. Its main ideas are as the following: the prosperous society, the competitive economy, the effective state. Considering the unsatisfactory state of implementation of state programs, the new mechanisms for their development and analysis, as well as the application of the recommendations of the UN experts have been introduced.

Keywords: competitiveness; government efficiency; organized crime; targeted programs; program analysis; executive.

JEL classification: E66

Вступ

Україна належить до числа країн, для яких процеси трансформації планової економіки в ринкову відбуваються найскладніше, з максимальними збитками у виробництві та соціальній сфері. Упродовж 25 років через низькі темпи економічного зростання, неефективність управлінських рішень державна влада породила масу соціальних проблем: 1) безробіття і низьку якість робочої сили¹; 2) низький рівень життя населення²; 3) скорочення соціально значущих витрат³. Працездатне населення скоротилося кількісно, а його структура, що дуже показово для економіки, погіршала в якісному відношенні⁴.

¹ Величезна маса працездатного населення не лише не має нормальної, гідно оплачуваної роботи, але і шансів отримати її до кінця свого трудового життя. більше половини населення виживає за рахунок приватних сільськогосподарських робіт, а інші – за рахунок зайнятості головним чином у сфері обслуговування і не супроводжуються якимось відчутними соціальними гарантіями.

² Український ВВП на душу населення у 2015 р. склав всього 2,6 тис. дол. США, що майже в 11 разів нижче рівня країн євросоюзу, середня пенсія на чверть нижча відповідного прожиткового мінімуму.

³ Непродумана державна політика попередніх урядів та низька фінансова забезпеченість дошкільної освіти спричинили катастрофічну нестачу місць у дошкільних навчальних закладах. за оперативними даними регіональних органів управління освітою, на кінець 2016 р. понад 90 тисяч дітей перебували у черзі на влаштування у дитячий садок. Видатки на професійно-технічну освіту за період з 2010 – 2015 роки скоротились з 6,2 % до 5,4 % стосовно до видатків на освітню галузь. Це суттєво позначилось на кількості та якості підготовки робітничих кадрів. За цей період прийом до закладів професійно-технічної освіти знизився більш ніж у 2,5 рази з 270129 до 113000 учнів у 2016 році. Протягом усього періоду незалежності визначені законом «Про освіту» України показники фінансування освіти жодного разу не були виконані. Держава продовжує розглядати витрати на освіту як елемент соціальної політики, а не інвестиції в людський капітал, що загрожує розвитку країни у майбутньому.

⁴ За опублікованим Всесвітнім економічним форумом Індексом глобальної конкурентоспроможності 2016-2017 року (The Global Competitiveness Index), Україна перебуває за показником «якість освітньої системи» на 56-ому місці, а за показником «наявність новітніх технологій» – на 93-ому місці.

З метою розвитку економіки і вирішення давно очікуваних соціальних проблем за роки незалежності України «...було затверджено і профінансовано майже 500 державних і національних програм. Але жодна з них не виконана, тобто не досягла своєї кінцевої мети» [1, с. 53, 274; 2, с. 24]. Суспільство повинно знати ім'я провідних експертів – розробників програм. І у випадку успіху програми, і у випадку її провалу ці люди несуть особисту відповідальність разом з тими, хто їх затверджував і виконував. Відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України у бюджетному процесі держави бюджетні програми є особливим складовим інструментом програмно-цільового методу розв'язання соціально-економічних проблем, а за їх результативність відповідають «відповідальні виконавці бюджетних програм»¹. Аналіз свідчить, що за безрезультативність програм ніхто не був притягнутий до відповідальності. Таке бачення проблеми виконання програм не помилкове і не упереджене, вона підтверджується даними міжнародних авторитетних світових організацій², які і оцінюють категорію «ефективність уряду» України поряд з показниками управлінської діяльності органів влади інших держав.

Якщо говорити про предмет цієї статті, то мова йде про використання значних досягнень науки управління в умовах глобалізації економіки західними країнами – системний аналіз програмно-цільового управління державними програмами, які прагнуть з'єднати з важелями економічного і соціального регулювання, котрі вступили в смугу нових модифікацій, характерних якраз для кінця дев'яностих років ХХ ст.

Саме тут слід шукати витoki збільшення масштабів і підвищення ролі державних програм України в різних галузях і сферах, які здійснюють вплив держави на економіку більш цілеспрямовано, більш комплексно, дозволяючи ставити більш довгострокові цілі виходу держави із кризи.

Виклад основного матеріалу дослідження

Особливості соціально-економічної кризи в Україні пов'язані з її незвичайними причинами. Криза розпочалася при централізованій, плановій системі управління в СРСР і пов'язана з невдалою спробою ввести нові умови господарювання та поєднати несумісне – планову економіку з ринковим механізмом. Головна проблема була в тому, що в централізованій плановій системі виробництво підпорядковано зовсім іншим законам, ніж у ринковому господарстві. У ринковій економіці, як відомо, виробництво, поставка товарів визначається платоспроможним попитом, а обсяг виробництва визначається в кінцевому рахунку об'ємом реалізації. Те, що не користується платоспроможним попитом, не виробляється. У централізованій плановій системі проблеми ринкової реалізації практично не існувало. Обсяг виробництва визначався планом, а вироблена продукція потім централізовано розподілялась Держпостачем СРСР; твердої прив'язки до платоспроможного попиту не було. Оскільки рівень цін, обсяги і джерела фінансування, кредитні ресурси також надавались в плановому порядку, то грошові інструменти були наче другорядними, похідними і не визначали обсяги конкретних виробництв, а обслуговували їх.

Погоджуючись з думкою американського вченого Вільяма Естерлі, що вершиною підприємницького національного людського капіталу є потенціал елітних груп держав, для оцінки якого він увів в обіг термін, як «здатність національних інститутів забезпечувати сучасне економічне зростання» [3], тобто розвиток економіки держави залежить від рейтингу державного менеджменту, перш за все – вміння використовувати національний людський капітал³. Він містить багато критеріїв оцінки і принципів економічного впливу на розвиток держави. За визначенням Є. В. Шульгіної, національний людський капітал – це людський капітал країни, який є складовою частиною її національного багатства [4].

Таким чином, через невміння українською владою використовувати соціально-економічну теорію сучасного державного менеджменту, наші проблеми не вирішувалися, а накопичувалися. У результаті маємо те, що маємо, – українську кризу, яка за глибиною і тривалістю не має рівних у світі.

¹ Згідно зі ст. 20 п.2. Бюджетного кодексу України «Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм».

² Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму Україна посідає 130 місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». Див. Розпорядження Кабінету міністрів «Деякі питання реформування державного управління України» // Стратегія реформування державного управління України на 2016– 2020 роки від 24 червня 2016 р. Док. 474–2016-р, чинний // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016>.

³ Національний людський капітал містить соціальний, політичний капітал, національні інтелектуальні пріоритети, національні конкурентні переваги і природний потенціал нації. Базовим методологічним положенням теорії людського капіталу є використання економічного підходу до аналізу різноманітних явищ у таких галузях людської діяльності, які раніше цілком належали до сфери соціальних, демографічних, психологічних та інших досліджень.

Так довго в історії не відновлювалася жодна економіка, навіть коли вона була сильно зруйнована не в ході кризи, а в результаті війни¹.

Програмно-цільовий підхід до планування і управління – одне із досягнень науково-технічної революції, який набув визнання, перш за все, через потреби розвитку продуктивних сил, збільшення масштабів міжнародних і глобальних наслідків господарських рішень, з якими у сучасному світі стикається державне і приватногосподарське управління. Програмно-цільові методи планування і управління програмами соціально-економічного розвитку є системним інструментом, – це об'єктивна потреба суспільства, яка, як вказував Ф. Енгельс, у разі її виникнення «просуває науку вперед більше, ніж десяток університетів» [5, с. 174]. Виникла гостра невідкладна потреба у державному програмуванні національних економік як єдиного цілого процесу формування і здійснення великомасштабних довгострокових програм за окремими напрямками економічної політики держави. Звичайно, прийняття довгострокових програм у тій або іншій сфері державного регулювання потребувало встановлення нових відношень між державою і приватним бізнесом.

Одним з центральних моментів у методології програмно-цільового управління² в економічно розвинених країнах, є аналіз програм, здійснюваний у найрізноманітніших формах і на основі різного методичного інструментарію і доповнюваний останнім часом аналізом політики, програмною оцінкою, аудитом ефективності та іншими новими підходами. Проте аналітичні методи, як і інші наукові елементи програмно-цільового підходу, не здійснюють реальний вплив на досягнення раціональних рішень по програмах. Як визнавав у свій час провідний американський фахівець з аналітичної методології Е. Квейд, «Потреба в цьому гостра. Ми усюди бачимо свідчення неефективних програм, витрачених даремно коштів і невіршених проблем» [10].

Безумовно, слід враховувати особливу складність перехідного періоду нашої держави, незмірний тиск на рішення, що приймаються владою, з боку внутрішніх і зовнішніх політико-економічних «силових» компонентів. З цього приводу колишній міністр фінансів США М. Блюменталь стверджував, що «ефективна координація економічної політики може бути найважчою і найважливішою організаційною проблемою, з якою стикається не лише уряд США, але і уряд будь-якої індустріальної країни» [11].

Соціально-економічні умови, що різко змінювались не на користь українського суспільства і економіки держави, виявили причини незадовільної координації економічною політикою держави в управлінні програмами. Їх багато, але основні – популізм, безвідповідальність, некомпетентність і організована злочинність³.

Академік НАН України Геєць В. М. у 2004 році, розглядаючи ключові проблеми формування дохідної частини бюджету України в перехідний період розбудови економіки України, концентрував увагу на тому, що «...серед принципово нових умов, що впливали в той час на характер і зміст бюджетної та податкової політики, додатково з'явилися такі, що пов'язані з низькою фінансовою та управлінською дисципліною, масовою тінізацією економіки, неефективністю витрат, марнотратством, прямим розкраданням державних коштів в особливо великих розмірах» [12]. Суттєвим доказом впливу «організованої злочинності» на управління розвитком економіки держави є багаторічна боротьба між органами влади щодо контролю за доходною частиною бюджету.

Визнаючи такий вплив на соціально-економічний стан держави, Верховна Рада України (далі – ВРУ) 11 липня 1996 р. ухвалила Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України», надавши

¹ Наприклад, докризовий рівень 1929 р. в США був досягнутий у 1943-1944 рр. – через 15 років. Німеччина і Японія, економіка яких була знищена у другій світовій війні, відновили її через 10 років.

² Цільовий підхід в управлінні – це цілісна філософія управління, представлена на практиці як управління після результатів у розробках, наприклад, фінських менеджерів [6], як спільне вироблення рішень і постановки цілей групою в роботі американських і японських менеджерів [7; 8], як співучасть працівників у виробничих радах у фірмах Німеччини [9].

³ На Конгресах ООН через кожні п'ять років, починаючи з п'ятого Конгресу (Женева, 1975 р.), одним із стратегічних напрямів запобігання корупції особливо наголошується на проблемі боротьби з організованою злочинністю. За визначенням, це «організована злочинність» чиновників, які здатні вимагати плату за прийняття вигідних «олігархам» економічних і політичних рішень, отримуючи монопольний дохід в десятки разів більший за розмір податку; професійні політики, які виступають у ролі посередників; верхівка правоохоронних органів, що контролює силовий апарат, здатний як прикрити бізнес від криміналу, так і виступати в ролі вимагача; керівники засобів масової інформації, які, з одного боку, забезпечують ідеологічне прикриття, а з іншого – грають на протиріччях усередині самої еліти, отримуючи з цього чималу корпоративну і особисті вигоди. Україна підписала відповідний документ щодо виконання вимог і рекомендацій ООН по боротьбі з організованою злочинністю, а Верховна Рада України прийняла Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № N 3341. Як свідчить сьогодні, на цьому, власне, розпочалася і закінчилася боротьба з «організованою злочинністю» – корупцією.

їй право контролювати доходну частину бюджету, проте 19 серпня 1996 р. Президент наклав вето на ухвалений закон. Далі події розвивалися найпарадоксальніше: Конституційний суд України ухвалив рішення від 23 грудня 1997 р. № 7-зп, яким визнав деякі положення цього закону неконституційними¹, всупереч нормативним актам авторитетних Міжнародних організацій² та в умінні приймати рішення у межах критично-правового мислення.

Перш ніж так безальтернативно позбавляти державу здійснювати контроль за доходною частиною бюджету, варто ґрунтовно вивчити, проаналізувати і правильно оцінити активність тієї або іншої ланки, органу, окремого учасника управління надважливими для держави економічними процесами. Складовою і підготовчою частиною такого процесу вдосконалення будь-яких економічних рішень виступають аналіз і оцінка характеру, рівня їх впливу на розвиток економіки і систему державного управління. Особливо важливо, щоб подібні аналізи і оцінки були строго визначеними за часом, формами, процедурами, наслідками тощо. Вони покликані перетворитися на природну і необхідну частину як самого державного управління, так і процесу його вдосконалення.

Не складно дійти висновку, що адміністрація президента разом з виконавчою владою перехід до ринку не розглядали як стратегічну лінію. Тому здійснювалися численні спроби цей перехід затягнути, з метою подальшого розподілу організованою злочинністю між собою національних ресурсів, що породжувало чергові соціально-економічні потрясіння. У багатьох наукових дослідженнях знаходимо посилання на постсоціалістичні країни: Польщу, Словенію, Угорщину, Чехію, Словаччину і Балтійські республіки, які йшли шляхом достатньо швидких і рішучих ринкових реформ. Проте важливо знати і розуміти, що ставлення більшості населення до соціалізму радянського типу у цих країнах було негативним протягом усього періоду їх перебування під силовим контролем СРСР, більшість із них прагнули побудувати соціалізм з «людським обличчям», переходили до ринку у незмірно більш сприятливих умовах – і політичних, і економічних, суспільство готове було до кардинальних змін у період демократичних перетворень 1968-1990 років³.

Виникає питання, а чому українські «реформатори» не враховували досвід великого реформатора Людвіга Ерхарда, під керівництвом якого була проведена грошова реформа і лібералізація економіки у Німеччині, організовано після війни «соціальне ринкове господарство» [15]. Однак держава не пішла цим шляхом, а економіка України після ринкових реформ ніяк не може вважатися соціальною, її можна назвати, на жаль, антисоціальною.

Державні програми повинні були забезпечити довгострокове економічне зростання і соціальний прогрес, а фактично приймалися не в інтересах народу та держави, а в інтересах груп впливу і горезвісних олігархів⁴ та високопосадової організованої злочинності, які витягували із державних

¹ Конституційний Суд України визнав окремі положення закону неконституційними, а саме не визнав: 1) Рахункову палату органом «вищого державного фінансово-економічного контролю»; 2) повноваження щодо здійснення контролю за виконанням дохідної частини Державного бюджету України; 3) повноваження щодо контролю за надходженням до Державного бюджету України коштів, отриманих від розпорядження державним майном, у тому числі його приватизації, продажу, від управління майном, що є об'єктом права державної власності». Положення закону не дозволяли Рахунковій палаті повною мірою реалізувати контроль за виконанням Державного бюджету як цілісного процесу, оскільки залишали поза цим контролем дохідну частину бюджету, що є невід'ємною складовою бюджетного процесу в державі. виправити це становище можливо було лише шляхом внесення відповідних змін у Конституцію України з подальшим доопрацюванням Закону України «Про Рахункову палату».

² У листопаді 1998 року Рахункова палата стала членом Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), що об'єднує під егідою ООН вищі органи фінансового контролю більше 180 країн; згідно з її Статутом є автономною, незалежною і аполітичною організацією, створеною на постійній основі; 31 травня 1999 на IV Конгресі Європейської організації найвищих органів фінансового контролю (EUROSAI) було прийнято рішення про прийняття Рахункової палати України в члени EUROSAI. У ст. 20 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів (по праву вважається Хартією аудиту державних фінансів), прийнятої в жовтні 1977 року делегатами IX Конгресу INTOSAI, зазначається, що всі члени INTOSAI, що претендують на її статус, зобов'язані «... оцінювати економічну ефективність та організацію системи адміністрування податків, виконання плану надходжень доходів та у разі потреби надавати відповідні пропозиції до законодавчого органу».

³ Наприклад, у 60-ті роки ХХ ст. Чехословацька Республіка, яка в період між Першою та Другою світовими війнами була однією з розвинутих європейських країн, усвідомила шкідливість класового підходу до суспільного розвитку та завдану шкоду помилковими методами управління країною її вищим керівництвом. Новообраний перший секретар ЦК Компартії Чехословацької Республіки О.Дубчек із своїми прихильниками вимагали надати «соціалізму людського обличчя», тобто створити в ЧССР демократичне суспільство соціальної справедливості. Це передбачало ліквідацію політичної монополії КПЧ, розвиток дійсної, а не фіктивної багатопартійності, перехід до ринкової економіки при забезпеченні соціальних гарантій і виробничого самоуправління трудящих, втілення в життя прав й свобод людини й громадянина, демократичну побудову національних відносин [13, с. 156; 14, с. 124]. А потім відбулася «оксамитова революція» 1990 р.

⁴ Під «олігархією» в цьому випадку мається на увазі не просто великий капітал, а ті фінансово-промислові групи, які: 1) посідають монополієне становище в певних галузях економіки; 2) володіють достатніми ресурсами для висунення і перемоги своїх кандидатів на президентську посаду; 3) володіють певними політичними силами, які здатні перемогти

програм великі прибутки і, отже, зацікавлені в збереженні створеного порядку державного управління національними ресурсами.

Здійснений нами аналіз організаційно-технічної сторони формування і здійснення програм¹ у сфері виконавчої влади показує, що між науково-методичною розробкою програмно-цільових підходів в українській «науці управління» і реальній практиці управління державними програмами існує значний розрив. Програми науково-технічно не були обґрунтовані, не забезпечені нормативно-правовими актами, а головне, не була визначена відповідальність і контроль за їх виконанням. Жодна із аналізованих програм не забезпечена аналітично-методичними розробленими стандартами управління програмами, що підтверджує відсутність цільових системних підходів² в управлінській діяльності. Не зверталася увага на питання переведення аналізу і критеріїв оцінки програм на раціональну основу, використовуючи в цій сфері сучасні аналітичні методи і ЕОМ при формуванні і здійсненні державних програм.

Політичний клас, який прийшов до влади після президентських виборів 2010 р., розробив і затвердив Указом Президента України «Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»³(далі – Програма). Із назви «Програми» випливає висновок, що народу України було обіцяно створити заможне суспільство, конкурентоспроможну економіку та побудувати ефективну державу.

Перша разюча помилка при обнародуванні цієї програми була в тому, що спочатку її схвалили, а потім Президентом ставилось завдання перед виконавчою владою розробити систему механізмів управління Програмою. Такий стан справ дозволяє зробити висновок, що розробники Програми не володіли питаннями практики менеджменту та теорією прийняття управлінських рішень.

Визначаючи змістову сутність Програми, не складно дійти висновку, що її автори проігнорували методологію розробки подібних для суспільства документів, мабуть не усвідомлюючи, що стратегію розвитку не можна придумати, вигадати або запозичити. Вона може бути вироблена винятково потужними зусиллями самої нації, перш за все науковою елітою суспільства, і спиратися на гранично тверезе осмислення історичної ситуації, в якій країна опинилася на хвилях помилок та промахів усіх попередніх гілок влади.

На основі здійсненого аналізу заходів «Програми» і принципів її реалізації ми дійшли висновку, що вона принижувала національну самосвідомість, насаджувала настрої безвиході і відчаю в українському суспільстві. У ній використовувалися для вирішення макроекономічних задач емпіричні за суттю і директивні за формою способи макроекономічного формування і регулювання, що призвело до надмірного суб'єктивізму. Це, наприклад, стосується державного бюджету, податкової системи, грошово-кредитної і антимонопольної політики та ін.⁴ Задекларовані соціально-економічні реформи не орієнтували суспільство на еволюційний шлях розвитку, а навпаки сприяли розростанню циклу революційних потрясінь і непродуманих шоків експериментів. «Програма» за своєю суттю містила набір продекларованих заходів, окремі із яких порожні за змістом (наприклад, «поліпшення координації діяльності регуляторних органів фінансового сектору; посилення взаємодії між Національним банком України та Кабінетом Міністрів України; удосконалення організації діяльності Кабінету Міністрів України; підвищення самостійності навчальних закладів у розпорядженні фінансовими ресурсами»

на парламентських та місцевих виборах; 4) мають свою квоту посад в уряді і в місцевих органах виконавчої влади; 5) контролюють ЗМІ, що здатні проводити інформаційні кампанії в загальнонаціональному масштабі.

¹ (2001 р.) – «Програми виробництва технологічних комплексів, машин і обладнання для агропромислового комплексу на 1998-2005 роки»; (2004) – програма «Зерно України 2001-2004»; (2005) – «Цільова програма підтримки сільськогосподарських товаровиробників у 2004 році»; (2006) – Комплексна програма профілактики злочинності на 2001-2005 роки; (2009) – Державна програма інформатизації та комп'ютеризації вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації на 2005-2008 роки ; (2011) – програми забезпечення реалізації стратегії подолання бідності (етапи: 2001-2002 роки; 2003-2004; 2005-2009 роки) ; (2012) Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки; (2013) – Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року

² Цільовий підхід – це система методів і методичних прийомів, які забезпечують постійну орієнтацію управлінської діяльності, планово-управлінських рішень, процес виконання цих рішень на кінцеві результати з урахуванням соціально-економічних характеристик, які постійно змінюються, в результаті розвитку системи потреб, кількісних і якісних змін, у виробничому потенціалі системи, відносно якої застосовується цей підхід (Див. Шериньова З. Є. Стратегічне управління — Підручник. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: КНЕУ, 2004. — 699 с.).

³ Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 701/2014 від 02.09.2014.

⁴ У результаті при виконанні «Програми» створилася ситуація, яка після Революції гідності чітко виділила, м'яко кажучи, суперечливий розподіл організаційно-управлінських відношень між всіма гілками влади і їх структурними підрозділами. Неузгодженість в тому, що ними не враховується сутність держави, яка за своєю природою є ніщо інше, як інструмент регулювання суспільного життя, який поширюється як на соціальні, так і на економічні процеси. Відсутній повний цикл процедур узгодженості при прийнятті макроекономічних управлінських рішень, який повинен охоплювати механізм управління Програмою: підготовку, узгодження, прийняття, доведення до виконавців і контроль за виконанням, оцінку результативності. Такий стан справ призводить не тільки до марнотратства державних коштів, а й до негативного і значного за масштабами мультиплікаційного ефекту.

тощо), які дуже часто вживалися у партійних постановках за часів розвинутого соціалізму. Проблема в тому, що на планово-аналітичній стадії формування «Програми» не було здійснено науково-технічного обґрунтування її цілей і завдань, не визначена відповідальність за завдані нею збитки¹.

Наукою управління і практикою впровадження економічних реформ у більшості країн світу вже давно доведено, що результати суспільних, колективних і особистих зусиль залежать від правильного визначення мети, кінцевого результату, механізмів їх здійснення і, що особливо є важливим, – правильності їх тлумачення. Із назви Програми випливає, що її головний результат зводиться до досягнення трьох визначальних цілей зі створення: 1) заможного суспільства; 2) конкурентоспроможної економіки; 3) ефективної держави. Перш ніж використовувати зазначену термінологію, необхідно було б встановити, яке соціально-економічне навантаження несуть зазначені словосполучення і як вони у взаємозв'язку з цим визначають кінцевий очікуваний результат? Це принципове питання, оскільки назва «Програми» і її заходів не відповідають її змісту і очікуваним результатам, а саме:

Перша ціль – створити заможне суспільство. Слід зауважити, що є різні теоретично-методологічні підходи, методологічні стратегії трактування сутності суспільства та визначення складових соціальної системи як головного системотвірного елемента. Згідно з соціальними теоріями Аристотеля, Платона, Дюркгейма, Маркса, Спенсера, Вебера та інших, заможні групи суспільства є лише його складовою частиною. Отже, перша ціль – створити загалом у державі заможне суспільство апіорі в теоретичному і практичному плані є нездійсненою.

Заможна частина суспільства здебільшого утворилася в процесі розкрадання мільярдів доларів з сум, які виділялися з бюджету держави на виконання програм, а також кредитів, які надавалися іноземними фінансовими групами під гарантії уряду господарським структурам різної форми власності².

Друга ціль – створення конкурентоспроможної економіки. Які ж заходи передбачає Програма для створення конкурентоспроможної економіки? Ось лише декілька із цієї множини: 1) зменшення частки податків у витратах підприємств і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків; 2) інтеграція системи української освіти в єдиний європейський освітній простір; 3) підвищення конкурентоспроможності сектору наукових досліджень; 4) підготовка українських учених до ефективної конкурентної боротьби за гранти Рамкової програми ЄС тощо.

У Програмі не враховано, що економіки країн-конкурентів віддаляються все скоріше і скоріше, а ми відстаємо від них на роки, а можливо (з такими Програмами) вже на завжди. У Програмі ставиться перед суспільством завдання ввійти в число 20-ти найсильніших країн світу, при цьому не враховується, що проблема підвищення конкурентоспроможності стосується практично всіх сторін життя суспільства, глобалізується і конкуренція товаровиробників³.

Третя ціль – створення ефективної держави⁴. Поставимо питання – яка у нас зараз форма держави? Нами повністю підтримується позиція тих науковців, експертів і аналітиків, які

¹ Відповідно до ст. 106 Конституції України до підписання указу Президента щодо вступу Програми в соціально-економічний процес держави повинна бути застосована контрасигнатура, тобто скріплення акту глави держави підписами відповідальних осіб за розробку, організацію і реалізацію завдань «Програми». А це означає, що на них покладається юридична, адміністративна, дисциплінарна і політична відповідальність за результати «Програми». Програма не має системного характеру і тому кожен з її заходів не охоплює всі роботи, ресурси, організаційні ланки, всі види політичного, адміністративно-правового, планово-аналітичного, бюджетно-фінансового, матеріально-технічного, організаційного, мотиваційного, інформаційного забезпечення, необхідного для досягнення поставленої кінцевої цілі.

² Заможне суспільство вже було створене за рахунок привласнення мільярдів гривень бюджетних коштів і в процесі так званої приватизації. У 2011 році сукупні активи 100 найзаможніших українців становили 61 % річного ВВП країни. Отже, якщо в «Програмі» малося на меті створення такого заможного суспільства, то можна констатувати, що перша мета «Програми» здійснилася ще до її розробки і затвердження.

³ По-перше, конкурентоспроможність України можлива, коли її економіка у своєму розвитку буде спиратися на сферу постіндустріальної економіки і на переваги в області нових технологій. Постіндустріальна економіка – це не пост-промисловість, а над-промисловість, яка неможлива без ноу-хау в промисловості. Тому лідерство у розробці високих технологій – це одне, а лідерство у виробництві продукції високих технологій – інше. На нашу думку, слід на прикладі країн Східної Азії прагнути у світові лідери виробництва продукції високих технологій цивільного призначення. Іншими словами, як мінімум, збільшити технічний рівень виробництва і його якість у 2–3 рази.

По-друге, найважливіша проблема в тому, що неясно, якою конкретно буде конструкція світової економіки через 10 або тим більше 20 років. Зрозуміло одне, що українська економіка потребує, перш за все, глибокої структурної перебудови. Через структурну перебудову, спрямовану на формування високоефективних, конкурентоспроможних виробництв, можна буде досягти інтеграційних процесів української економіки в систему світового господарства.

⁴ У науковій літературі існує строгий розподіл розуміння форми правління, форми державного устрою і політичного режиму. Ці категорії в сукупності і утворюють поняття форми держави. Під формою держави розуміється організація державної влади, виражена у формі правління державного устрою і політичного (державного) режиму.

Аналізуючи визначення «ефективна держава», що містяться в науковій літературі, слід підкреслити, що це держава, котра здатна забезпечити використання своєї влади на користь кожного громадянина і суспільства загалом. А завданням ефективною держави – створити систему заходів і умов, при яких можна гарантувати забезпечення

характеризують систему правління нашої держави, яка все більше крокує у бік авторитарної форми управління. А це означає, що при такій формі правління слід очікувати синергічний ефект породження конфліктів у середині суспільства з надзвичайно негативними і, можливо, навіть катастрофічними наслідками.

Держава стає тоді ефективною, коли створена ефективна система державного управління. Це аксіома. Ефективність діяльності державного механізму містить економічний, соціальний, політичний і правовий аспекти в їх нерозривному взаємозв'язку. Спроба ігнорувати хоча б один з них призводить до зниження ефективності державно-правової системи загалом, до дестабілізації суспільства, його руйнування, що, власне, і відбулося. Тільки на основі демократично-політичного режиму можна створити ефективну систему державного управління, яка є найважливішою складовою поставленої цілі – побудови ефективної держави України.

Аналіз Програми дозволяє виявити її суперечність і обмеженість у системі управління нею. Вона не мала цільової управлінської орієнтації на забезпечення кінцевого результату – розбудови конкурентоспроможної економіки і ефективної держави. Заходи Програми не дають відповіді на запитання, яку національну модель економіки будемо: модель розвитку, національну модель модернізації чи «множини модернізму» (за теоріями авторитетних фахівців модернізації Ш. Ейзенштата, У. Бека, С. Хантінгтона і ін.). Якщо не відомо, яку модель економіки будемо, то тоді про яку ефективну державну Програму і державну політику може йти мова?

Застосувавши сучасні методи аналізу і оцінки програм при їх формуванні і виконанні, заздалегідь можна було передбачити, що успіху від такої програми не буде, оскільки держава втікає від соціальних проблем, явно не збирається провести реструктуризацію економіки, структурну реформу і продовжує ставитись до природних монополій як до джерела збільшення статків частини заможного суспільства, а не розвитку економіки. Суспільство, в якому принцип індивідуалізму, всюдозволеності і безконтрольності стає визначальним, приречене на руйнування. Це об'єктивний закон, з яким не можна не рахуватися.

Слід зауважити, що упродовж 1991-2014 років кожним президентом України були проголошені численні спроби здійснити масштабні модернізаційні програми, з метою вирішення назрілих соціально-економічних проблем, але жодна з них, як уже зазначалося, не була виконана. На нашу думку, причина в тому, що постійно не враховувалися тенденції, які результативно впливають на ефективність Програм. Вони виявляють себе при аналізі реалізації основних моментів програм, розглянемо їх вплив і значення:

1. Наслідки програм не обмежуються конкретними результатами, на отримання яких спрямована програма, оскільки різке збільшення масштабів державних програм призводить до посилення їх комплексного характеру. При цьому утворюються непрямі економічні, соціальні, технологічні, міжнародні і інші дії (як передбачені заздалегідь, так і несподівані). Їх сукупність може за своїм значенням переважити значення конкретних результатів програми. Виникає завдання і необхідність виявлення цих дій на ранніх стадіях розробки програми, з тим щоб надалі їх якимось чином врахувати і регулювати.

2. Зміни, які стануться в усіх сферах під прямою і непрямою дією програм, перед дослідниками ставлять завдання проведення аналізу дій, суть якого полягає у вивченні як кількісних, так і якісних характеристик дій змін. Водночас виникає потреба в розробці загальних принципів і методів управління діями, які дозволили б запобігти небажаним наслідкам програм і одночасно отримати максимальну вигоду з усіх аспектів їх здійснення.

3. Сучасна практики проведення аналітичних досліджень характерна розширенням сфери аналізу не лише комплексу великого кола обставин: соціальних, економічних, екологічних, політичних, міжнародних і тому подібне), але і в часі. Слід урахувати, що донині одним із стримувальних моментів є однорічні рамки державного бюджету, що утруднюють проведення довгострокового аналізу і планування програм державних витрат. Виникає необхідність у посиленні довгострокових тенденцій не лише в прогнозуванні розвитку української соціально-економічної політики, але і в підходах до розробки державного бюджету. Йдеться про концепцію «перспективної розробки бюджету». Її призначення полягає в тому, щоб, розширивши часові межі ухвалення бюджетних рішень за межі одного року, підвищити обґрунтованість цих рішень і створити основу для того, щоб хоч якось протистояти невизначеності розвитку, що посилюється короткостроковим характером розподілу національних ресурсів.

соціальних гарантій, справедливість розподілу ресурсів, які має держава. При цьому необхідно досягти згоди у суспільстві відносно заходів, що забезпечують соціальну справедливість. Інакше неминучі конфлікти, які сприятимуть руйнуванню усієї системи державного управління.

4. Багато із проблем, що стоять перед Україною, можуть бути вирішені лише за допомогою дій, які мають систематичний і довгостроковий характер. Це викликано тим, що не кожна проблема за своєю природою є довгостроковою. Проте у багатьох випадках ресурси на програму необхідно виділити завчасно і здійснювати контроль за їх ефективним використанням з огляду на майбутні результати. Тому для більшості урядових програм аналітичні дослідження повинні мати довгостроковий характер і забезпечувати основу для своєчасного розгляду і модифікації діючих програм і для розробки нових.

5. Істотно новим моментом у розвитку аналітичних методів, що впливають на некерованість і перспективну безплановість економіки в її перспективному розвитку, є аналіз політики (policy analysis)¹. До нього належить, за визначенням Е. Квейда, «будь-який вид аналітичних досліджень, які генерують і представляють інформацію так, щоб поліпшити основу для винесення суджень керівниками, відповідальними за розробку політики» [16]. Аналіз політики не пов'язаний з яким-небудь вузько визначеним класом методів вивчення проблем (математичних, імітаційних, ігрових тощо). По-перше, він розроблений спеціально для обґрунтування рішень у сфері державного управління (public decisions); по-друге, покликаний доповнити (а в деяких випадках і замінити) менш гнучкі і більш формалізовані методи системного аналізу (у його вузькому трактуванні) і дослідження операцій, засновані на застосуванні математичного апарату аналізу рішень, а також ЕОМ.

При проведенні аналізу політики велике значення надається не побудові чіткої методичної схеми або формальної моделі, що властиво системному аналізу, а залученню до дослідження максимально широкого кола обставин і чинників з тим, щоб надати органу, що приймає рішення, перелік можливих альтернатив з детальним описом переваг і недоліків кожної з них. У середині 70-х років аналіз політики почав виокремлюватися в самостійний об'єкт наукового дослідження².

6. Важливе значення при аналізі виконання державної програми має її оцінка. Забезпечення керівників, що приймають рішення, інформацією про хід виконання і фактичних результатів державних програм впливає на якість їх виконання і потребує здійснення якісного контролю зі сторони ВОДФК.

Практика свідчить про низький «попит» керівників на результати програмної оцінки, як правило, через ігнорування її управлінської функції.

Будь-яка програма, яка фінансується державою, повинна містити обов'язкові умови для проведення програмної оцінки. Проте в текстах законів можна виявити (у окремих випадках) лише загальні слова про необхідність ретельного вивчення результатів програм і їх ефективності. У жодному нормативно-правовому акті немає розділів, що зобов'язали виділяти на проведення оцінки спеціальні фонди (у вигляді певного відсотка від обсягу загальних асигнувань на програму); лише у окремих з них згадується про збір інформації, що вимагається для програмної оцінки, без вказівки і посилання на застосування конкретизованих методів.

Ці законодавчі заходи слід уводити в практику управління програм з тим, щоб здолати опір розкриттю інформації про реальний хід виконання програм з боку керівників окремих відомств, впливових політичних кіл, які в цьому не зацікавлені. Доцільно в області державного регулювання ввести до парламенту обговорення законодавства про оцінку доцільності продовження програм, і системи розробки бюджету на нульовій основі. Обидва ці інструменти при усіх наявних відмінностях містять оцінку виконання програм як обов'язковий компонент.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Можна зробити висновок, що запропоновані нами напрями розвитку аналітичної методології багато в чому віддзеркалюють динаміку тих проблем, які сьогодні постають перед урядом України. Аналітичні методи змінюються разом з проблемами, які вони покликані досліджувати. Ускладнення, загострення, переплетення соціально-економічних проблем сьогоденної України викликають (з неприпустимим запізнюванням) розробку витонченіших методів і процедур аналізу, розширення тимчасового горизонту досліджень, залучення до розгляду все більшого кола обставин, що просуває вперед науку аналізу і обґрунтування рішень. Проте сьогоденні аналітичні методи, вживані в управлінні урядовими програмами, обмежені своїм призначенням: у кращому разі вони можуть допомогти лікуванню симптомів, але не хвороби.

У цій ситуації доцільним є прийняття державних програм аспірантської підготовки в університетах за такими спеціальностями, як аналітика ефективності, аналітичне прогнозування,

¹ Термін «політика» в цьому випадку вживається в управлінському сенсі і означає курс дій, загальний напрям і основні принципи, у межах яких відбувається розробка конкретних перспективних програм і заходів щодо їх виконання.

² Провідні університети США (у тому числі Гарвардський, Стенфордський, Мічиганський, Техаський, Берклі та ін.) ввели у 80-і роки курси навчання і дослідницькі програми з аналізу політики. Національна асоціація шкіл вивчення державних проблем і управління затвердила «Правила і стандарти для професійних програм навчання на ступінь магістра», у яких аналіз політики розглядається як «одна з п'яти фундаментальних проблемних областей навчання управлінського персоналу для державної служби» [17].

державне регулювання і розроблення державних програм, прийняття управлінських рішень, значення аудиту ефективності у розвитку економіки тощо. Доцільно створити навчальний центр, в якому політичні діячі протягом 10-15 днів могли б знайомитися з теорією прийняття управлінських рішень та з новітніми рекомендаціями в області розроблення державних програм – навчання сучасним підходам до політичного проектування. Особливе значення належить підготовці спеціалістів, які володіють професійними навичками в області прикладного використання великої міждисциплінарної інформації для вирішення найбільш важливих проблем.

На підставі дослідження можна зробити висновок, що тільки законодавче оголошення надзвичайного економічного стану з використанням національних ресурсів, підготовки спеціалістів-аналітиків¹ може припинити черговий етап економічної революції, яка протягом 25 років народжується.

Список літератури

1. Симоненко, В. К. П'ятирічка крутого піке. Економічні есе / В. К. Симоненко. – К.: Довіра, 2016. – 327с.
2. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження: навч.-наук. вид. / авт. кол.: В. А. Ребкало (кер.) [та ін.]; за ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова. К.; Львів: НАДУ, 2012. с.
3. Easterly, W. *The Elusive Quest for Growth* / W. Easterly. – Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 2001.
4. Шульгина, Е. В. Развитие человеческого потенциала / Е. В. Шульгина. – М.: Moscow Business School, 2008.
5. Маркс, К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е издание, т. 39, с. 174. Изд пів. літ., 1955-1974 г. г.
6. Управління після результатів / Т. Санталайнен, Э. Воутилайнен, П. Поренне, Й. Х. Ниссинен. – М.: Прогрес, 1988 – 320 с.
7. Журавлев, П. В. Світовий досвід в управлінні персоналом. Огляд зарубіжних джерел [Електронний ресурс] / П. В. Журавлев, М. Н. Кулапов, С. А. Сухарев.
8. Эдингтон, Д. Одинхвилинний менеджер і життя рівновага / Д. Эдингтон, К. Бланшар. – М.: Попурі, 2002. – 143 с.
9. Синк, Д. С. Управління продуктивністю: планування, вимір і оцінка, контроль і підвищення: Пер. з англ. / Д. С. Синк. – М.: Прогрес, 1989. – 258 с. [10] та ін.
10. Quade, E. *Analysis for Public Decisions* / E. Quade. – New York, 1975, p. VII.
11. Statement by the Honorable M. Blumenthal. – Department of Treasury News. Washington, 1977, Sept. 15, P. 9.
12. Геєць, В. М. Формування дохідної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи / В. М. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2004. – №1. – С. 9-30.
13. Страшун, Б. А. Конституционные перемены в Восточной Европе. 1989–1990 / Б. А. Страшун. – М.: Юридическая литература, 1991. – 208 с.
14. Коротка історія Чехії і Словаччини / за ред. проф. П. С. Федорчака. – Івано-Франківськ: Плай, 1999. – 170 с.
15. Эрхард, Л. Благосостояние для всех / Людвиг Эрхард; пер. с нем. – М.: Дело, 2001. – 335 с.
16. Квейд, Э. Анализ сложных систем / Э. Квейд; пер. з англ. И. И. Андреева, И. М. Верещагина. – М.: Радянське радіо, 1989. – 520 с.
17. *Public Administration Review*, 1977, May – June, p. 223.

References

1. Symonenko, V. K. (2016). *Pyatyrichka krutoho pike. Ekonomichni ese*. Kyiv: Dovira.
2. Rebkalo, V. A., Tertychky, V. V. & Shakhova, V. A.. (2012). *Reformuvannya derzhavnoyi polityky v Ukraini: teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennya ta vprovadzhennya*. L'viv: NADU.
3. Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press.
4. Shul'hyna, E. V. (2008). *Razvytye chelovecheskoho potentsyala*. Moscow: Moscow Business School.
5. Marks, K. & Enhel's, F. (1955-1974). *Sochyneniya*. Vol. 39. 174.
6. Santalaynen, T., Voutylaynen, E., Porenne, P. & Nyssynen, Y. Kh. (1988). *Upravlinnya pislya rezul'tativ*. Moscow: Prohres.
7. Zhuravlev, P. V. Kulapov, M. N. & Sukharev, S. A. (n.d.). *Svitovyy dosvid v upravlinni personalom. Ohlyad zarubizhnykh dzherel*.
8. Edinhton, D. & Blanshar, K. (2002). *Odynkhvylennyu menedzher i zhyttyeva rivnovaha*. Moscow: Popuri.

¹ Зазначимо, що особливу роль у підготовці спеціалістів-аналітиків належить самоосвіті, саморозвитку і самовдосконаленню, самостійній праці з підвищення методологічно-теоретичного рівня, розвитку практичних навичок інформаційно-аналітичної роботи, засвоєнню нових технологічних засобів і інструментів.

-
9. Synk, D. S. (1989). *Upravlinnya produktyvnisty: planuvannya, vymir i otsinka, kontrol' i pidvyshchennya*. Moscow: Prohres.
 10. Quade, E. (1975). *Analysis for Pudlik Detsisions*. New York.
 11. *Statement by the Honorable M. Blumental*. (1977). Department of Treasure News. Washington.
 12. Heyets', V. M. (2004). Formuvannya dokhidnoyi chastyny byudzhetu: pidsumky, problemy. *Ekonomika i prohnozuvannya*, 1, 9-30.
 13. Strashun, B. A. (1991). *Konstitutsionnye peremeny v Vostochnoy Evrope*. Moscow: Yurydycheskaya lyteratura.
 14. Fedorchak, P. S. (1999). *Korotka istoriya Chekhiyi i Slovachchyny*. Ivano-Frankivs'k: Play.
 15. Erkhard, L. (2001). *Blahosostoyanye dlya vsekh*. Moscow: Delo.
 16. Kveyd, Э. (1989). *Analiz skladnykh system*. Moscow: Radyans'ke radio.
 17. *Publik Advinistration Review*. (1977). May – June, 223.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2017 р.