



ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Ігор Жилияєв,
*заступник завідувача секретаріатом Комітету
Верховної Ради України з питань науки і освіти,
доктор економічних наук*

Динамізм сучасного соціально-економічного розвитку країни актуалізував питання підвищення ефективності національної політики, її адекватності сучасним пріоритетам та проблемам розвитку країни. Слід зазначити, що останніми роками було видано багато наукових праць, підручників з питань стратегічного управління та державного управління. Проблеми стратегічного планування і управління аналізувалися багатьма іноземними вченими — економістами, такими як Ансофф І., Акофф Р., Абель Д., Портер М., Кинг У., Сарлофф Б., Кліланд А. тощо. Не менш монографій та посібників видано з питань забезпечення державної політики, зокрема — її аналізу. Однак, до цього часу відчувається певний дефіцит досліджень щодо правового забезпечення політики в умовах соціально-економічних трансформацій: не створено досконалої теоретичної моделі такої політики, не повною мірою визначено змістовні, структурні та функціональні особливості, не розроблено концептуальний механізм її формування та здійснення. Актуалізується про-

блема системно-структурного впорядкування регулюючих норм та механізмів, зафіксованих у стратегічних державних політико-правових актах, забезпечення відповідності заходів та інструментів державного управління змісту та особливостям соціально-економічних реформ, зокрема — в особливих (кризових) умовах.

Цього вимагає, по-перше, нарощування країною потенціалу економічного зростання, що потребує відповідної адаптації системи державної політики до нових умов. По-друге, посилюється глобалізація суспільно-економічного життя¹. Втретє, збільшуються суспільні вимоги до державної влади щодо підтримки стабільності, уникнення дестабілізуючих криз, ризиків і загроз. Вчетверте, самі реформаційні процеси в країні вийшли на принципово новий рівень, який потребує підвищення системності, ефективності та прогнозованості подальшої суспільно-економічної модернізації. Це підвищує роль стратегічного управління трансформаційними процесами та вагу політико-правових рішень.

¹ Можна очікувати, що зазначене завдання лише актуалізується після оголошення вступу до Світової організації торгівлі, у подальшому — забезпечення приєднання до інших глобальних ініціатив.



Об'єктом аналізу роботи є аспекти законодавчого забезпечення стратегічного управління в умовах соціально-економічних трансформацій. Предмет — змістовні та структурно-інституціональні її характеристики прийняття стратегічних державних політико-правових рішень. Гіпотезою є те, що стратегічне управління повинно мати спеціальну підсистему управління, забезпечену законодавчо. Специфіка системи стратегічного управління в умовах трансформацій, по-перше, полягає в її орієнтуванні щодо проведення одночасних змін як в об'єкті управління, так і в його суб'єкті (як елементів структури, так і відносин між елементами). По-друге, суб'єкт і об'єкт управління повинні мати значний ступінь адаптації до нелінійних змін, нестандартних ситуацій. Втретє, важливого значення набуває стратегічна складова державної політики, оскільки тільки за умов послідовної, спрямованої на трансформації, сильної державної влади можна здійснювати реформи ефективно та з меншими втратами. Вчетверте, оскільки трансформаціям притаманні флуктуації, нелінійний різношвидкісний розвиток різних підсистем країни, суб'єкт управління повинен забезпечувати в цих умовах не тільки тотальні перетворення, але й формувати особливі режими регулювання соціально-економічною діяльністю в відокремлених регіональних і галузевих фрагментах.

Дослідження наукових проблем соціально-економічних трансформацій передбачає необхідність аналізу і оцінки еволюції поглядів на стра-

тегічну складову національної політики, її конкретних особливостей на різних етапах реформ.

Клейнер Г. та Петросян Д. визначали, що економічна політика² держави є однією із важливіших категорій економічної теорії та інструментом стратегічного макроекономічного управління [6]. Органи державної влади, як спеціальні політичні інститути повинні забезпечити: формулювання економічних, соціальних та інших цілей щодо забезпечення майбутніх потреб суспільства, їх релевантність потенціалу країни; формування механізмів та інструментів реалізації цих потреб. Такими чином, у загальному вигляді державна політика повинна на першому етапі забезпечити формування пріоритетів та завдань у вигляді офіційного документу із відповідним правовим статусом (політико-правового акта). На другому — сформувати систему заходів щодо її виконання. На третьому — забезпечити контроль за реалізацією рішень, корегування заходів. Виходячи з цього, якість політики визначається, по-перше, науково обґрунтованим вибором політичних цілей, завдань та пріоритетів, які віддзеркалюють суспільні потреби та перспективи розвитку, розробку дійових механізмів їх практичної реалізації. По-друге, визначається якістю (змістом, логікою та ясністю викладення і т.п.) самого документу, що відображає цю політику. Відомо, що соціально-економічні втрати від реалізації недосконалих стратегій у багато разів перевищують витрати з їх розробки.

² *Лауреат Нобелівської премії Дж. Бьюкенен зазначав, що "Політика є складна система обміну між індивідами, у котрій останні колективно прагнуть до досягнення своїх приватних цілей, тому що не можуть реалізувати їх шляхом звичайного ринкового обміну" [1].*



Сам довгостроковий характер соціально-економічної політики вимагає опори на прозору і зрозумілу суспільству стратегію. У 50-ті роки ХХ сторіччя в економічній теорії сформувався уявлення про позитивну і нормативну політику держави. Позитивна політика характеризує те, що робиться фактично, тісно пов'язана з економічною реальністю, описує і аналізує її, прогнозує наслідки прийнятих інших рішень. Нормативна політика визначає, що публічна влада повинна робити для зростання національного добробуту, вона пов'язана з ціннісними орієнтаціями: формулюванням стратегічних цілей, принципів і норм втручання держави в економіку для вирішення завдань національного добробуту. Зазвичай між позитивною і нормативною політикою є певний розрив.

Політичні рішення легітимізуються у вигляді стратегічних політико-правових актів, які можна розглядати, як невід'ємні елементи суспільного договору (Social Contract). Встановлення для цих політико-правових актів статусу суспільного договору передбачає розбудову відповідних інститутів: громадського контролю діяльності влади — з одного боку, з іншого — громадської підтримки політики, яка проводиться владою. Стратегічні державні політико-правові акти можна розглядати як своєрідну матеріалізацію суспільного договору між владою і суспільством, у першу чергу — між виконавчою і представницькою владою.

Розробка та впровадження в життя ефективної державної стратегії соціально-економічного розвитку передбачає кооперацію дій всіх суб'єктів політики, у першу чергу — органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досить часто виникає певна плутанина та неоднозначне використання термінів "стратегічне управління" та "стратегічне планування". Найпростіше загальну різницю між цими поняттями можна проілюструвати на основі аналізу етапів самого політичного процесу. Метою стратегічного планування є розробка стратегічного плану, а стратегічне управління включає в себе етап реалізації затвердженого плану. Стратегічне державне управління³ можна розглядати як цілеспрямовану діяльність органів державної влади з довгострокового соціально-економічного, політичного, оборонного та іншого прогнозування, планування, програмування, регулювання та контролю. Поняття "стратегічне державне управління", згідно функціонального підходу, доцільно розглядати як процес формування та реалізації державних довгострокових політичних рішень, документованих у вигляді відповідних політико-правових актів, як сукупність дій державної влади з встановлення цілей розвитку, визначення прогнозних показників та їх параметрів, що одночасно є індикаторами результативності цих дій і довгостроковими орієнтирами розвитку.

³ Термін "управління" розглядається у цьому випадку як комплекс форм і заходів політичного керівництва країною: засоби, методи і способи трансформації суспільних інтересів в узгоджені дії і норми, які забезпечують готовність різних груп інтересів підкорятися таким діям.

ПРАВО ТА ІННОВАЦІЇ



Регулювання соціально-економічного розвитку України, її галузевої та регіональної підсистем є достатньо складним. Законодавчо встановлено розгалужену ієрархічну сукупність стратегічних

прогнозних і програмних документів, орієнтованих на довгостроковий (понад 5 років); середньостроковий (до 5 років) та короткострокові (річні) інтервали часу (таблиця 1).

Таблиця 1
Система прогнозування і програмних документів щодо планування соціально-економічного розвитку України

	Україна	Галузь	Галузь
I. Державні документи (таблиця 2 раніше)			
1.1. Стратегічні амбіційні документи на соціально-економічний розвиток [4, 11]	+	-	+
1.2. Стратегічні регіонального розвитку [4, 11]	+	+	=
II. Стратегічно-програмні документи (таблиця 3 раніше)			
2.1. Стратегічні комплексні документи Провідного Органу України до Верховної Ради України про загальні і основні амбіції України			
Програма п'яти років	+	+	+
2.2. Програмні документи Кабінету Міністрів України (таблиця 3 раніше) [11]			
Державна - план дій щодо амбіційних програм діяльності України	+	+	+
	(Річний) [4, 11]		(Річні плани роботи державних органів економічної влади) [11]
2.3. Програма економічного та соціального розвитку на 5 років [4]	+	+	+
	(Річний розроблений в процесі підготовки Закону) законодавча 18.08 року розроблена [11]	Розроблена програма в інтервіалі п'яти років державного розвитку [10]	(Річний 18 грудня законодавча ухвалена, план амбіційних державних програм) [10]
2.4. Основні напрями бюджетної політики і програми соціального розвитку на державного бюджету України [4, 11]	+	-	-
2.5. Програма реформування на розвиток (реформа) професійної діяльності та професійної діяльності на 2010-2015 рр. [7]	-	-	+
2.6. Державні програми розвитку (таблиця 3 раніше) [4, 11]	+	+	+
	Бюджетно-фінансові програми економічного розвитку державного бюджету і соціального розвитку, розроблені в процесі підготовки Закону [4]	Важливі програми державного розвитку і соціального розвитку роботи на державний рік [5]	Державні програми економічного та соціального розвитку розроблені у процесі підготовки Закону [4]
2.7. Стратегічні напрями роботи державних органів економічного розвитку (таблиця 3 раніше) [4, 11]	+	+	+
III. Інституційні документи (таблиця 3 раніше)			
3.1. Основні напрями економічного розвитку України [4, 11]	+	+	+
3.2. Програма економічного і соціального розвитку [4]	+	+	-
	Програма економічного і соціального розвитку державного бюджету і соціального розвитку на державного бюджету [10]	Розроблена програма роботи в процесі підготовки державного соціального і економічного розвитку	
3.3. Програма економічного і соціального розвитку [4]	+	+	+
	(Розроблена амбіційна програма в процесі підготовки Закону) [10]	Галузь в процесі підготовки економічного і соціального розвитку України після II півріччя [10]	(Річний 18 грудня законодавча ухвалена, (таблиця 3 раніше) від галузі та іншого)
3.4. Основні напрями розвитку державного бюджету [4, 11]	+	=	=
	Національний банк України		
3.5. Основні напрями державного розвитку [4, 11]	+	-	-
	До 18.08 року розроблена [10]		
3.6. Бюджет [11]	+	+	+
	До 18.08 [10]		
3.7. Аналіз соціально-економічних показників економічного розвитку з урахуванням розвитку державного розвитку [4]	+	+	-
	Національний банк на основі своїх державних до 18 грудня	Аналіз на державні роботи щодо економічного розвитку на 5 років	
3.8. Національна служба економічного розвитку України	+	+	-
	(Формування - економіка, розвиток - підприємства)	Спеціалізована діяльність	
3.9. Інституційні документи економічного розвитку [8]	+	-	=



В Україні створено основи державного стратегічного управління, його законодавчого забезпечення, хоча система продовжує вдосконалюватися — останнім часом в цю систему також додано угоду між урядом та місцевою владою.

Головною проблемою національного стратегічного державного управління є те, що його легалізації шляхом створення відповідних правових інститутів випередила забезпечення виконання всіх законодавчо встановлених вимог (невід'ємною часткою цієї проблеми є своєрідна "імітація" виконання законодавчих вимог — виконання за формою, а не за змістом).

Яскравим прикладом є фактична відсутність переважної більшості затверджених у встановленому порядку стратегічних політико-правових актів, перелічених у вище наведеній таблиці. Так, наприклад, таке сталося з щорічними Програмами економічного і соціального розвитку України, жодна з яких не затверджена законами у цьому столітті (зокрема проект зазначеної програми на 2008 рік було подано урядом 15.09.2007 р., у подальшому відкликано, оновленого варіанту проекту програми урядом на цей час не внесено).

Аналогічна недооцінка необхідності стратегічного планування розвитку стосується визначення пріоритетів інноваційної діяльності та розвитку науки і техніки (затверджувалися Постановою Верховної Ради України від 16.10.1992 р. та Законом України у 2001 р.). Статтею 2 Закону України "Про пріоритетні

напрями розвитку науки і техніки" визначено, що пріоритетні напрями розвитку науки і техніки формуються на п'ять років на підставі прогнозу розвитку науки і техніки і є складовою прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період⁴. А статтею 4 встановлено, що зазначені пріоритети та їх обґрунтування подаються урядом парламентам кожні п'ять років до першого березня останнього року дії попередніх пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки [12].

Вектор соціально-економічних реформ, що проводяться в країні, переважній більшості населення як і раніше невідомий. У політичній еліті немає згоди щодо всіх ключових реформ: адміністративної, податкової, бюджетної, соціальної тощо. Але справа не тільки в заявлених намірах. Досвід показує: основні стратегічні завдання, як правило, не виконуються: так, до цього часу жодному уряду не вдалося відзвітувати про виконання своєї програми.

Для України особливі труднощі викликають рішення доктринального рівня — інтелектуальні продукти вищого рівня складності. Історичний досвід свідчить, що інтелектуальний потенціал реалізується в персональних (авторських) рішеннях. Найбільш значущі стратегічні політичні рішення зазвичай пов'язуються з іменами політичних лідерів: "план Маршала", "реформа Косигіна" тощо. Успіхи в проведенні соціально-економічних реформ ХХ

⁴ Зазначені документи не обговорювалися та не подавалися на затвердження до парламенту чи уряду.



століття пов'язують з іменами Ф.Рузвельта, Л.Ерхарда, М.Тетчер — список можна продовжувати, він значний. Об'єктивних (типових) методик підготовки таких політичних рішень немає і бути не може. Тому доктрини в розвинених країнах, а особливо в США є інтелектуальними продуктами вищого рівня складності, вони персоналіфікуються з конкретним політиком, який не тільки формулює доктрину, але й забезпечує безпосередню реалізацію.

Сьогодні важливою інтелектуальною цінністю стало "ноу-хау" ("знаю як"), у нас з радянських часів пріоритет мають стратегічні рішення "ноу-уот" ("знаю що"). Це припускає забезпечення практичної (і теоретичної) стратегії управління на основі застосування (й запозичення) відпрацьованих, а через те, застарілих технологій, рішень і розробок. З такою проблемою зіткнувся СРСР після війни, коли над майже повністю вивезеним патентним фондом Німеччини працювали кращі інженери і науковці, але реалізувати вдалося не більше 15% ідей і рішень, зафіксованих в патентах. Хоча визнано, що науково-технічні можливості СРСР і Німеччини тих років були приблизно рівні. Вже тоді стало ясно, що об'єктивні дані про ідеї і рішення можуть працювати тільки у супроводі їх носіїв — розробників чи експертів, здатних по фрагментах зафіксованих даних більш-менш відновити цілісну картину. Тому досягнення навіть зазначених показників використання патентів Німеччини було часткове можливо за рахунок участі німецьких фахівців.

Формування сучасного світового конкурентного простору загострило проблему інтелектуалізації стратегічних рішень. Стало зрозумілим, що можна володіти широкими даними і не мати інформації для забезпечення ефективного управління (визнається, що в сучасних публікаціях, патентах, друкованих матеріалах висвітлюються близько 3-5% наукових, технологічних і політичних розробок). Це сприяло формуванню стійкого попиту на інтелектуальні продукти — ідеї, концепції і доктрини, які існують або як "ноу-хау" у вигляді авторських інтелектуальних матеріалів, або у вигляді відокремлених від автора даних, що об'єктивувалися (формалізованих).

На жаль, навіть затвержені стратегічні документи України не складаються в єдину систему: домінують спеціалізовані і локальні проекти, що конкурують між собою за ресурси; зібрані у слабо структуровані набори цілей і заходів (через відсутність чітких доктринальних орієнтирів) не дають очікуваних результатів і не піддаються визначенню авторства — складно вичленити персональний вплив політичного лідера їх автора. Зазначені документи скоріше є своєрідними "програмами цілей", не підкріплених засобами їх досягнення. Положення погіршує те, що поставлені цілі мають несистемний і "розмитий" характер. Фактично, реалізується варіант моделювання стратегії "від досягнутого", побудований на вірі в безперервність (лінійність) одного разу заданих цілей і процесів діяльності. Не використовується альтернативний, широко поширений в розвинених країнах варіант моделювання "від



бажаного", що визначає положення суб'єкта в конкурентному світі, будується з урахуванням розуміння нелінійного характеру сучасного розвитку.

Сучасна система стратегічного державного управління в Україні не є остаточно сформованою. Вона постійно змінюється, адаптуючись до вимог сучасності. На жаль, повноцінно діють лише окремі елементи цієї системи, матеріалізовані у вигляді сукупності стратегічних державних політико-правових актів України, які враховують закономірності соціально-економічного розвитку (позитивний підхід) та формують у обмежених випадках лише короткострокові орієнтири її розвитку (нормативний підхід)⁵. Більш-менш виконуються вимоги щодо підготовки та схвалення Програм діяльності Уряду та Послань Президента України. Проекти інших стратегічних актів розробляються епізодично, як правило, їх затвердження не відбувається: стратегічна складова національної політики майже вся — цілковита "біла пляма". Зазначене є неприпустимим для сучасного глобалізованого світу. Зазначені стратегічні рішення є "актами-скіпками" (linchpin laws), що дозволяють суспільству та бізнесу покращувати передбачуваність майбутнього соціально-економічного

розвитку країни, розбудовувати нормативне забезпечення подальших реформ. Відсутність національних орієнтирів та пріоритетів не дає бізнесу та суспільству потрібних індикаторів щодо соціального та економічного розвитку, примушує їх діяти за принципами "тетріс-менеджменту", виконуючи лише короткострокові корпоративні (чи суспільні) стратегії підвищення конкурентоспроможності, орієнтуючись виключно на іноземні аналізи та прогнози національного розвитку. Якщо в індустріальному суспільстві головним завданням держави була концентрація ресурсів на пріоритетних напрямках, то в пост-індустріальному суспільстві цим завданням стає забезпечення максимальної адаптивності суб'єктів бізнесу та громадянського суспільства, створення політичного і правового середовища, що орієнтовано на виявлення і максимально повне задоволення суспільних інтересів і потреб. ◆

⁵ Аналіз категоріального змісту стратегічних державних політико-правових актів України, їх генезису та практики застосування досліджено автором в [2].

**Список використаних джерел:**

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. — 1994. — № 6. — С. 108.
2. Жилієв І. Б. Платіжна криза в Україні: стан, тенденції і шляхи подолання. Частина 5. Особливості державної політики подолання платіжної кризи. — К.: ВЦ ВГО "Громадський контроль", 2006. — 104 с.
3. Жилієв І. Б. Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах. — К., 2007. — 374 с.
4. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" // Відомості Верховної Ради України, 2000, № 25, ст. 195.
5. Закон України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" // Відомості Верховної Ради, 2004, № 29, ст. 367.
6. Клейнер Г., Петросян Д. Взаимодействие государства и общества при формировании экономической политики // Общество и экономика, № 4, 2006. — С. 48—69.
7. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 12.09.2003 р. № 252 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення програм реформування та розвитку (ринкової трансформації) базових галузей економіки".
8. Наказ Міністерства економіки України від 02.03.2007 р. № 60 "Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України".
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 184 "Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності" // Офіційний вісник України від 16.03.2001 — 2001 р., № 9, стор. 232, ст. 362.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621 "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" // Офіційний вісник України від 23.05.2003 — 2003 р., № 18, стор. 64, ст. 834.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. N 504-р "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" // Офіційний вісник України від 18.10.2006 — 2006 р., № 40, стор. 119, ст. 2692.
12. Закон України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки" // Відомості Верховної Ради, 2001, N 48, ст. 253.