DOI 10.37491/UNZ.74.10
УДК 351.82

Катерина ПАСТУХ[1]

ПРОГНОЗУВАННЯ, ПРОГРАМУВАННЯ, ПЛАНУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У сучасних умовах проблеми соціально-економічного розвитку в Україні пояснюють потребу приділення уваги удосконаленню прогнозування, програмування, планування в публічному управлінні. Дослідженням прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні займалося багато вчених. Протягом останніх років саме дослідження прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в України є актуальним серед науковців різних галузей знань, особливо в галузі публічного управління. Однак чимало питань щодо визначення проблем здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні залишаються недостатньо дослідженими. Досліджено здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні Внаслідок неоднорідності соціально-економічного розвитку регіонів, неудосконаленості системи врядування щодо регіонального розвитку в Україні, вимагає приділення значної уваги вивчення та вдосконалення нормативно-правової бази прогнозування, програмування, планування в Україні. Основними складовими нормативно-правової бази прогнозування, програмування, планування є: Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та інші. Аналіз нормативно-правового забезпечення прогнозування, програмування, планування дає підстави стверджувати, що досі не створено

[1] кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування,
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова,
ekaterina-pastukh@ukr.net,
https://orcid.org/0000-0003-2740-0453.

© Пастух К. В., 2020

Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130. www.unz.univer.km.ua

взаємопов'язаної нормативно-правової бази. В умовах сьогодення стан соціально-економічного регіонального розвитку потребує удосконалення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні. Забезпечення соціально-економічного розвитку в Україні потребує й оновлення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні. Досліджено зарубіжний досвід здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні. Подальшим науковим пошуком буде вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні.

Ключові слова: прогнозування, програмування, планування, соціально-економічний розвиток, регіон.

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130.

Останнім часом здійсненню прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні приділяється значна увага. Однак, незважаючи на це, внаслідок як позитивних, так і негативних результатів соціально-економічного розвитку, потребує визначення актуальних проблем здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні. Внаслідок неоднорідності соціально-економічного розвитку регіонів вимагає приділення значної уваги визначення шляхів вирішення таких проблем.

Дослідженню здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні присвячено роботи І. Дегтярьової [1], З. Варналія [2], В. Мамонової [3], М. Латиніна [4], Т. Лозинської [4] та ін.

Необхідність дослідження зумовлює недостатня визначеність науковцями актуальних проблем здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні та шляхів їх вирішення.

Мета статті — дослідження здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні, визначення актуальних проблем та шляхів їх вирішення.

Прогнозування і програмування відіграють важливу роль у реалізації публічної регіональної економічної політики в частині відтворення як умов, так і факторів стійкого регіонального розвитку, досягнення планомірності в розвитку продуктивних сил, узгодження інтересів, територій і галузей, вирішення завдань розвитку регіону в економічній, екологічній, соціально-культурній і науково-технічній сферах.

Із реалізацією політики пов'язано здійснення командних (штабних) функцій: прогнозування наслідків майбутніх рішень, проведення відстеження результативності прийнятих рішень, зв'язки з громадськістю, розроблення концепцій і стратегій, організація служб і процедур, організація контролю та аудиту [3].

У Радянському Союзі друга половина 20-х — кінець 30-х рр. XX ст. характеризувалися застосуванням програмно-цільового методу у плануванні територій; розгортанням робіт з економічного районування СРСР; формулюванням основних принципів регіональної політики.

У першій половині 40-х рр. XX ст. відбувалося укрупнення економічних районів унаслідок централізованого керівництва в умовах обмеженості ресурсів; здійснення політики розміщення продуктивних сил, спрямованої на збереження промислового потенціалу.

Друга половина 40-х — перша половина 50-х рр. XX ст. пов'язані з децентралізацією управління, а саме з розширенням повноважень республік Радянського Союзу; розробленням і реалізацією довгострокових програм екстенсивного освоєння природних ресурсів.

Друга половина 50-х — перша половина 60-х рр. XX ст. характеризувалися регіонально цілісним підходом до економіки, формуванням територіальних виробничих комплексів, функціонуванням територіальних рад народного господарства. У цей період поглиблювалася робота щодо економічного районування.

У другій половині 60-х — першій половині 70-х рр. XX ст. були проведені масштабні економічні реформи (у промисловому виробництві, сільському господарстві), сутністю яких було обмеження адміністративно-командних методів управління економікою завдяки використанню економічних методів управління.

Період, що розпочався у 80-х рр. XX ст. та продовжився до розпаду Радянського Союзу, характеризувався використанням адміністративно-командних методів управління, надмірною децентралізацією, директивним плануванням.

В Україні наприкінці 90-х рр. XX ст. розпочався бум стратегічного планування. Здійснювалася розробка стратегій соціально-економічного розвитку країни, регіонів, міст, сфер діяльності. Розв'язання наявних соціально-економічних проблем потребувало здійснення розробки та реалізації прогнозних та програмних документів, координації спільних дій органів влади і громадянського суспільства.

Прогнозування — це процес формування науково-обґрунтованого судження про можливі стани економіки територій у майбутньому, тобто це наукове передбачення ймовірних напрямів розвитку процесів та явищ. Прогнозування здійснюється з двох позицій: оцінка очікуваного стану економіки за збереження або за змін внутрішніх і зовнішніх умов її функціонування.

Державне прогнозування соціально-економічного розвитку — це науково-обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, альтернативних шляхів і строків досягнення визначених параметрів соціально-економічного розвитку [4].

Програмування — це процес орієнтації економіки з боку органів публічного управління шляхом впливу на її структуру відповідно до мети соціально-економічного розвитку на визначений період.

Програма економічного і соціального розвитку — документ, у якому визначаються завдання та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби, шляхи їхнього досягнення, формується взаємоузгоджена та комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, ор-

Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130. www.unz.univer.km.ua

ганів місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення стабільного економічного зростання, ефективне розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери [5].

Прогнозування та програмування взаємопов'язані з плануванням, яке полягає в розробці та практичному здійсненні планів, що визначають бажаний стан об'єкта управління, шляхи, способи і ресурси, які необхідні для його досягнення [4].

Основними складовими нормативно-правової бази прогнозування, програмування, планування є Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та інші.

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602–III [5] було визначено правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки, окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлені загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм визначив Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621–IV [6]. Правові, організаційні, економічні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку та подолання депресивності регіонів визначив Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850–IV [7].

Учасниками державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України є ті органи державної влади, які розробляють, затверджують та здійснюють прогнозні й програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України; уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики; інші центральні органи виконавчої влади; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування [5].

Актуальними проблемами прогнозування у публічному управлінні є недостатня якість статистичних даних; відсутність на початкових стадіях процесу прогнозування затверджених завдань, пріоритетів, напрямів соціально-економічної політики України на відповідний прогнозний період; непрозорість бюджетного процесу на остаточному етапі; недостатньо налагоджений зворотний зв'язок у системі публічного управління, який не дозволяє отримувати своєчасну інформацію щодо динаміки соціально-економічних процесів, таким чином, врахувати зв'язки, процеси і впливи в економічному середовищі під час складання певних прогнозів [4].

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130.

Аналіз програм соціально-економічного розвитку областей в Україні свідчить, що зазвичай розділами таких програм були оцінювання тенденцій економічного розвитку, мету та головні дії, система заходів щодо реалізації програми, забезпечення програм відповідними ресурсами, а також механізми реалізації. До суттєвих недоліків більшості цих програм слід віднести те, що оцінювання тенденцій економічного розвитку здійснювалося наведенням лише статистичних показників соціально-економічного розвитку областей за минулий період. Згодом,. до обласних програм соціально-економічного розвитку було включено такі частини, як: пріоритети та основні завдання соціально-економічного розвитку областей, прогнозна сума видатків на фінансування окремих заходів, капітальні вкладення на об'єкти соціально-економічного значення. До недоліків цих програм слід віднести те, що в них здебільшого було виписано звіти про виконану роботу структурних підрозділів обласних державних адміністрацій та не завжди передбачалося використання механізмів реалізації, які найкраще відповідають територіальній специфіці.

Слід також зазначити, що в зазначених програмах недостатньо прописано заходи, які б враховували специфіку регіонів. Це вказує про недоопрацювання механізмів розроблення та реалізації таких програм, здатних забезпечити досягнення стратегічних мети і завдань соціально-економічного розвитку, поєднання територіальних, галузевих і державних інтересів. Це може бути виправлено завдяки послідовному, щоденному, системному їхньому моніторингу.

До основних проблем планування у сфері публічного управління слід віднести: недосконаліть існуючої нормативно-правової бази; несистемність у формуванні та реалізації стратегій; неузгодженість стратегій на різних рівнях управління. Досвід застосування стратегічного планування соціально-економічного розвитку в Україні свідчить, що, незважаючи на наявність значної кількості стратегій, концепцій, затверджених планів і програм, вони не є життєздатними. Уже розроблені документи стратегічного характеру у своїй сукупності не становлять цілісну систему, а багато з визначених цілей в цих документах, дуже погано взаємопов'язані. Більшість таких уже затверджених документів не коригуються і зазвичай поступово перестають відповідати наявним потребам розвитку регіонів. Відсутній також і механізм контролю з визначеною системою оцінки, виконання представлених планів, у результаті чого ці плани мають суто формальний характер [8].

Для вирішення вище зазначених проблем корисним може бути дослідження та врахування закордонного досвіду.

Так, наприклад, у *Китаї* існують загальнодержавний, галузевий, територіальний і господарський рівні планування. Планування підрозділяється на довгострокове, середньострокове та поточне планування. Під час складання планів здійснюють вибіркове обстеження, аналіз ситуації, виходячи з реальності, реалізовують курс і програму партії, визначають темпи розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва, складають комплексний баланс народного господарства. Планування у *Японії* становить узагальнення середньострокових та довгострокових по-

Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130. www.unz.univer.km.ua

літичних заходів, що окреслюють картину майбутнього національної економіки [4].

У *США* застосовується практика довгострокового бюджетного планування: побудовано багаторічні прогнози по доходах, в законодавчому порядку визначаються ліміти на розмір бюджетного дефіциту. Економічна та фіскальна стратегія уряду викладена в річній економічній доповіді Президента. *Канада* використовує багаторівневу систему індикативного планування, де кожен рівень виконує власні програми, які збігаються за напрямами з рекомендованою стратегією Уряду Канади. До особливостей здійснення стратегічного планування Канади слід віднести активне залучення громадян на всіх етапах розробки стратегічних планів, приділення значної уваги моніторингу, прогнозуванню та бенчмаркінгу, щорічне проведення внутрішнього аудиту діяльності місцевої адміністрації та соціального аудиту [8].

До основних нормативно-правових документів щодо регіонального розвитку у *Польщі* слід віднести закон щодо принципів регіонального розвитку, план розвитку, стратегію розвитку, державні програми, програми воєводств, програми малих міст, програми ОРЛІТ. Держава створює умови для регіонів, надає у разі необхідності, відповідну допомогу. Втручання держави відбувається із урахуванням потреб кожного регіону. Для підготовки регіональних планів та стратегій розвитку регіону узгоджуються завдання уряду з органами місцевого самоврядування. Уряд стимулює зміни, планувати власні стратегії та готувати проєкти. При цьому, такі проєкти повинні бути на перспективу, мати довгостроковий результат від їх реалізації.

У *Франції* стратегічне планування має індикативний характер і охоплює стратегічні галузі розвитку країни (виробництво, ціни, зайнятість, платіжний баланс), що дозволяє пом'якшувати фактори невизначеності та мати більш збалансовану національну економіку. Використовуються зазвичай непрямі методи впливу на державний і приватний сектори економіки, де головна увага приділяється досягненню коротко- і середньострокових прогнозів. Слід звернути увагу на те, що реформи стратегічного планування міст у Франції затвердили право за муніципалітетами самостійно розробляти та реалізувати муніципальні та міжнаціональні стратегічні плани за умови дотримання всіх норм законодавства [8].

Таким чином, зазначене вище вказує на те, що вирішенню актуальних проблем здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні, може слугувати, дослідження та врахування закордонного досвіду, а також удосконалення нормативно-правової бази й організаційного забезпечення.

Досліджено здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні, визначено актуальні проблеми та шляхи їх вирішення. До актуальних проблем, насамперед, віднесено такі: недосконалість нормативно-правового забезпечення прогнозно-програмних документів; несистемність у формуванні та реалізації стратегій; неузгодженість стратегій на різних рівнях управління; не налагодженість системи прогнозування; неузгодженість між собою заходів програм

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130.

соціально-економічного розвитку та не досконаліть механізмів їх реалізації. Для вирішення актуальних проблем здійснення прогнозування, програмування, планування у публічному управлінні в Україні, необхідне врахування закордонного досвіду, а також удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення, що може стати подальшим науковим пошуком.

Список використаних джерел

1. *Дегтярьова І. О.* Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління. К. : НАДУ, 2012. 368 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / за ред. З. С. Варналія. К. : НІСД, 2007. 768 с.
3. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.
4. Стратегічне планування / за заг. ред. О. Ю. Амосова. 2-ге вид. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. 248 с.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602–III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 25. Ст. 195.
6. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621–IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 25. Ст. 352.
7. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850–IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 51. Ст. 48.
8. Стратегування регіонального розвитку: теорія, методологія, концепція / М. І. Зверяков, Н. О. Кухарська, Н. А. Клевцевич, О. С. Шараг. Одеса : Атлант ВОІ СОІУ, 2019. 241 с.

Надійшла до редакції 20.12.2019

Kateryna PASTUKH
O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

Forecasting, Programming, Planning in Public Administration

In modern conditions, problems of social and economic development in Ukraine explains the need to pay attention to forecasting, programming, planning improvement in public administration. Scientific and theoretical bases of forecasting, programming, planning in public administration in Ukraine have been a point of many researches made by scientists. Over the recent years, the research of forecasting, programming, planning improvement in public administration in Ukraine is topical for the scholars in various domains, in particular, in the science of public administration. But lots of problems of forecasting, programming, planning in public administration in Ukraine are not fully researched. Forecasting, programming, planning in a public administration in Ukraine have been investigated. Heterogeneity of social and economic regional development and imperfection of governmental system in the field of regional development in Ukraine explain the need to pay attention to study and advancement of normative legal base of forecasting, programming, planning in Ukraine. The main components of normative legal base of forecasting, programming, planning in public administration in Ukraine are the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine and acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine etc. The conducted analysis of normative legal base of forecasting, programming, planning in Ukraine

Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130. www.unz.univer.km.ua

proves that there has not been created an interconnected normative legal base. In today's conditions, the state of regional social and economic regional development require improvement of forecasting, programming, planning in public administration in Ukraine. The foreign experience of forecasting, programming, planning in public administration has been investigated. The further scientific research will be devoted to the improvement of normative legal base and organizational provision of forecasting, programming, planning in public administration.

***Keywords**: forecasting, programming, planning, socio-economic development, region.*

www.unz.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2020, Том 19, № 2 (74), С. 123-130.