

## СИСТЕМА ІНДИКАТИВНОГО ПЛАНУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ВИБОРУ МОДЕЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

*Уточнено зміст індикативного планування. Визначено вигляд загальної схеми індикативного планування та його практичної реалізації. Охарактеризовано низку об'єктивних і суб'єктивних чинників розвитку регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ.*

*Зазначено, що за всі роки пошуку оптимальної схеми управління, що поєднує галузевий і територіального підходи, так і не знайдено. Проблема поєднання принципів галузевого й територіального управління і на державному рівні, і на рівні регіонів залишається актуальною і вимагає розв'язання. Вирішення її можна досягти через вдосконалення державного управління і механізмів управління.*

*Доведено, що створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України та її регіонів є стратегічним завданням сучасності.*

**Ключові слова:** інформаційна парадигма розвитку регіонів, система індикативного планування, моделі регіонального управління.

*Уточнено содержание индикативного планирования. Определены вид общей схемы индикативного планирования и его практической реализации. Охарактеризованы ряд объективных и субъективных факторов развития регионов Украины на современном этапе рыночных реформ.*

*Указано, что за все годы поиска оптимальной схемы управления, сочетает отраслевой и территориального подхода, так и не найдено. Проблема сочетания принципов отраслевого и территориального управления и на государственном уровне, и на уровне регионов остается актуальной и требует решения. Решение ее можно достичь через совершенствование государственного управления и механизмов управления.*

*Доказано, что создание и становление информационной парадигмы развития Украины и ее регионов является стратегической задачей современности.*

**Ключевые слова:** информационная парадигма развития регионов, система индикативного планирования, модели регионального управления.

*Development regions of Ukraine at the present stage of market reforms characterized by a number of objective and subjective factors that led to its unbalanced, asymmetrical and disproportionate nature. The basis for this was the uncertainty of strategic priorities for regional development in crisis and post-crisis periods, regions unwillingness to steadily increasing competitive pressure on the domestic and foreign markets in the struggle for material, financial and human resources, the ability to effectively use its geopolitical location and regional systems of systems. Tactical mistakes Regional Development of Ukraine (in the short and medium term) due mainly lack of clearly defined, scientifically based economic and social policy priorities, neglect features of long-term trends of regional development, formed and operating in the post-crisis stage of economic modernization.*

*In industrialized countries, planning has become indicative forms and is an effective way of state regulation of social and economic processes.*

*It should be noted that over the years finding the optimal control scheme that combines sectoral and territorial approaches and found. The problem of combining the principles of branch and territorial management at the state level and at the regional level remains relevant and required resolution. The solution can be achieved through improved governance and management mechanisms.*

**Key words:** Information paradigm of regional development, the system of indicative planning model for regional management.

## Вступ

Завдання забезпечення стрімкого соціально-економічного розвитку України, який має вивести її на рівень найбільш розвинених країн Європи в умовах сьогодення істотно ускладнюється через світову фінансову кризу, внаслідок якої розпочалося згорання експортоорієнтованих українських виробництв, відбувається знецінення національної валюти та обмежується доступ підприємств до кредитних ресурсів. У той же час поступовий вихід Української держави з кризи середини 1990-х рр. надає підґрунтя для сподівання на мінімізацію втрат за умов своєчасного, адекватного та консолідованого реагування керівництва країни на світові виклики.

Позитивна динаміка соціально-економічних показників розвитку України, що спостерігалася за останнє десятиліття, дійсно є обнадійливою, проте багато проблем, пов'язаних із здобутками країни в соціальній сфері та наявною міжрегіональною диференціацією є не вирішеними.

## Постановка завдання

Уточнити зміст індикативного планування. Визначити засади поєднання принципів галузевого й територіального управління і на державному рівні, і на рівні регіонів. Довести необхідність створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України та її регіонів.

## Результати

З метою ефективного використання потенціалу регіонів в Україні передбачається, починаючи з 2003 року запровадження стратегічного планування регіонального розвитку на державному і місцевому рівні. Регіональна політика України повинна бути більш дієвою та ефективною, що потребує покладення в її основу механізму індикативного планування. Метою індикативного планування є розробка, обґрунтування і вжиття заходів щодо державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. На відміну від директивного, індикативний план є орієнтуємим і цілеспрямованим, а на відміну від прогнозу він містить конкретні рекомендації щодо окреслення строків, ресурсів та способів реалізації визначеного.

Індикативне планування характеризується значно більшою, порівняно з директивним плануванням, самостійністю господарських одиниць як у формуванні взаємних зв'язків, так і у відносинах з органами державного управління народним господарством.

В умовах регульованих ринкових відносин планування має індикативний (рекомендаційний) характер. Його найважливіші завдання – формування уявлення про майбутню економічну структуру та провідні напрями розвитку шляхом організації приватного та державного секторів економіки, визначення фер появи гострих проблем, які потребують активного державного втручання, та їх масштабів. Слід відзначити, що в галузі індикативного планування дуже є потреба в теоретичних розробках та недостатній досвід в

українських умовах. Таким чином у вирішенні завдань про індикативне планування потрібно творчо використовувати й багату практику держав розвинутої ринкової економіки, де індикативне планування довело свою високу ефективність як один із засобів державного регулювання.

Загальна схема індикативного планування та його практичної реалізації має такий вигляд: органи державної влади управління всіх рівнів, виходячи з науково обґрунтованих цілей та пріоритетів розвитку, пропорцій та структури економіки в ринкових умовах, виробляють методи досягнення поставленої мети, в яких головну роль відведено економічним, правовим та адміністративним важелям. Складовою частиною індикативного планування є бюджетне планування як потужний економічний регулятор; у ньому відображаються найважливіші економічні регулятори – податок, кредити, фонди та резерви для фінансування програм.

Оскільки успіх реформування економіки України значною мірою залежать від науково обґрунтованого індикативного планування людської діяльності на всіх рівнях управління з урахуванням особливостей кожного, то для максимальної мобілізації внутрішніх ресурсів території, регіональних зв'язків, необхідна розробка та реалізація регіональної політики на всіх рівнях управління.

Розвиток регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ характеризується низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовили його розбалансований, асиметричний та диспропорційний характер. Основою цього стала невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку у кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до неухильно зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові та людські ресурси, можливість ефективного використання геополітичного розташування регіональних систем та комплексів. Тактичні прорахунки регіонального розвитку України (у короткостроковому та середньостроковому періоді) обумовлені переважно відсутністю чітко означених, науково обґрунтованих економічних і соціальних стратегічних пріоритетів, неврахуванням особливостей довгострокових тенденцій регіонального розвитку, що формуються та діють на посткризовому етапі модернізації економіки.

В індустріально розвинених країнах планування набуло індикативної форми і стало ефективним способом державного регулювання соціально-економічних процесів. Сутність індикативного планування (ІП), яка визначає його перспективи і відрізняє від директивного планування (ЦДП), полягає у формулі: «обов'язковість виконання плану вирішальної ролі не грає. Але невиконання призводить до економічних втрат». Зміст ІП, перелік показників (швидше рекомендованих і прогнозованих, ніж планованих у власному значенні слова) різні в різних країнах. Участь

приватних фірм у плановому процесі є добровільною, для державних підприємств існує певна регламентація.

Складним питанням, від якого залежать перспективи ІІ в вітчизняній економіці, є вибір інституціональної основи, урахування національних особливостей. Порівняємо кілька країн, в яких вже склалися ті чи інші схеми.

Практично ІІ може включати і директивні показники в частині, що відноситься до держзамовлень і держвласності, – підхід, характерний для післявоєнної Франції. Приватний сектор одержує необхідні орієнтири в тих рамках, які залишає йому держава. Класифікація методів ІІ виглядає досить умовно, їх зміст змінювався протягом десятиріч, відображав ті чи інші національні особливості. Консенсус досягався завдяки розумінню і врахуванню інтересів партнерів, відпрацьованості взаємодій, цивілізованій поведінці на ринку. Все це складалося протягом століть, обумовлено історично і геополітично.

Інституції, що забезпечують індикативне планування в Україні, є органами виконавчої влади та громадськими організаціями. Така полярність в порядкуванні однак не забезпечує ефективної взаємодії.

Базовими інститутами, відповідальними за реалізацію стратегії розвитку регіону, є обласні ради, Верховна Рада АРК, Київська та Севастопольська міські ради; обласні державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; агентства регіонального розвитку; фонди розвитку регіонів; регіональні центри інноваційного розвитку; територіальні громади та органи місцевого самоврядування базового рівня.

Проблемою державного регулювання, яка є напряму пов'язаною з ІІ, вважаємо раціональне поєднання адміністративних і нормативних методів. До перших відноситься система різних пільг, дозволів, а також обмежень і стягнень, що проводяться у вибіркового порядку. Нормативи ж охоплюють найрізноманітніші сфери і види діяльності: банківську, податкову, виробничо-трудова, соціальну сферу. І ті, й інші мають свої переваги і недоліки. Адміністративні методи мають значні оперативність і адресність, але в той же час створюють небезпеку лобювання суб'єктивних і некомпетентних рішень. Нормативний метод залишає значно менше простору для свавілля й упередженості, але ціна помилки тут значно вища, оскільки поширюється на широке коло об'єктів. Тому до «нормувальників» повинні ставитися підвищені професійні вимоги. Будь-яке нормування передбачає усереднювання, нівелювання, і виникає питання про допустимий ступінь усереднювання. Строго кажучи, адміністративно встановлювані норми – відхилення від ринкової свободи в її ліберальному трактуванні. Як адміністративний, так і нормативний підходи не враховують всього комплексу наслідків рішень, що приймаються, для

великої системи. Їх роль полягає в іншому. Вони повинні знаходитися в деяких допустимих межах, що забезпечують прийнятний рівень якості функціонування системи в цілому («поріг Лаффера» – 30-40 % оподаткування доходів).

Важливе місце в системі ІІ в його українському варіанті, як втім, і закордонному, відводиться держзакупівлям – 20-30 % ВВП. Нововведенням, яке несе в собі система держпоставок в умовах ринку, виступає проведення тендерів. І тут вельми наочно виявляється ризикованість ставки на конкурентний механізм.

Поки це є не здійсненим, та зате є й інституціональні резерви. В умовах, коли за рахунок бюджету необхідно забезпечити певні обсяги конкретних товарів і послуг, потрібно діяти на основі запропонованого алгоритму ітеративних процедур узгодження макроплану і мікропланів з використанням термінових контрактів. Безумовно, проведення тендерів при всіх згаданих недоліках – перспективна форма організації конкурентної взаємодії при підтримці держави. Але вразливе місце даної та багатьох інших подібних пропозицій – відсутність дієвого механізму системної підтримки.

Таким чином, ефективність ІІ, як його сьогодні розуміють, неабиякою мірою залежить від готовності добровільно йти на самообмеження. Це реально тільки в благополучній економіці, де принципи розподілу благ вже склалися і не викликають протидії активних соціально-політичних груп. Навряд чи варто плекати надії з цього приводу, враховуючи ступінь криміналізації вітчизняної економіки: Реалізації «принадних» пропозицій відновити централізоване планування в його індикативній формі, на наш погляд, протидіють в нерозвиненість системи соціального партнерства, невідповідність державного апарату до такої тонкої й філігранної роботи [1, с. 23].

Крім того, планові методи як такі не вирішують всіх проблем економіки. План як прийнятий порядок дій на певний період не може врахувати постійних змін ринкової ситуації. Саме неефективність державного втручання в 70-ті роки посилювала ліберальні настрої, а ІІ в розвинених країнах – не більш ніж механізм корекції ринку.

Крім вертикальної інтеграції на основі індикативного планування, сучасна економіка горизонтально інтегрована у формі розвиненої контрактної системи міжфірмових кооперованих зв'язків з певною участю держави (вегетативно-планова система). Наприклад, в машинобудуванні США рівень кооперації у 80-х роках досягав 30 %. Для України відновлення кооперованих зв'язків дозволить з якнайменшими витратами підключити простоючі потужності, поживавити виробництво. Керівники підприємств сьогодні вкрай зацікавлені у відновленні господарських відносин, що дозволяють відмовитися від надзвичайно дорогих послуг посередників.

Слід зазначити, що за всі роки пошуку оптимальної схеми управління, що поєднує галузевий і територіальний підходи, так і не знайдено. Проблема поєднання принципів галузевого й територіального управління і на державному рівні, і на рівні регіонів залишається актуальною і вимагає розв'язання. Вирішення її можна досягти через вдосконалення державного управління і механізмів управління. У регіональній економіці виділяється ряд механізмів управління процесами соціально-економічного розвитку регіону [2, с. 246]:

1. Механізм, заснований на використанні важелів саморегулювання. У цьому випадку головна функція держави полягає в тому, щоб визначити економіко-правові умови діяльності для всіх суб'єктів ринкових відносин, самі ж відносини регулюються ринком.

2. Механізм державного регулювання припускає участь держави в усіх етапах відтворювального процесу, не обмежуючись областю законодавства.

3. Механізм стихійного регулювання. Результатом використання цього методу може бути поглиблення економічної кризи та посилення розбалансованості економічної системи.

Рівень розвитку України свідчить про необхідність застосування саме механізму державного регулювання, тому що таким чином задовольняються інтереси всього суспільства і обмежуються небажані форми суспільної та економічної діяльності.

Досвід розвинених країн засвідчує, що управління розвитком регіону неможливе без створення та реалізації ефективної регіональної політики. Насамперед необхідно перебудувати регіональну політику яку отримали в спадок і розробити механізми по скороченню диспропорцій економічного і соціального розвитку між самими регіонами.

Ефективна регіональна політика сприяє зміцненню унітарних засад української державності, формування регіональної політики вимагає чіткого визначення концептуальних засад розвитку регіонів, що здійснюється на загальнодержавному рівні. Обумовлюється це необхідністю нівелювання наявних диспропорцій в розміщенні та розвитку виробництва, інфраструктури та принципів розміщення населення, розв'язання екологічних проблем та потребі в раціоналізації природокористування, розширення фінансово-економічної самостійності регіонів, децентралізації у вирішенні питань, що відносяться до місцевої компетенції.

Розуміння масштабів відмінностей та диспропорцій у регіональному розвитку дуже важливе для формування ефективних механізмів управління регіоном, для розробки якого потрібна система чинників і важелів, що дозволять оцінити вплив на поліпшення чи погіршення економічних показників регіону та здійснити оперативне втручання його розвиток. Таким чином, управління розвитком регіону є цілеспрямованою діяльністю держави,

яка спрямована на підтримання цілісності та взаємозв'язку між компонентами соціально-економічного розвитку регіону [3, с.16]. В умовах ринкового господарювання формування нової моделі управління регіоном не може ґрунтуватися тільки на різноманітних формах і методах державного регулювання економіки регіону, які сприяли б зміцненню загального економічного простору, вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів, їх економічному зростанню і й стійкому соціальному розвитку. Необхідне створення ефективного механізму управління соціально-економічним розвитком регіону з урахуванням світового досвіду. Механізм управління процесом соціально-економічного розвитку регіону визначається системою важелів, що використовуються як на державному, регіональному і місцевому рівні для формування економічного простору, що розвивається за законами ринкової економіки. Важелі цього механізму повинні з одного боку сприяти формуванню ринкової системи, як більше сприятливої для розвитку економіки, забезпечувати ефективності виробництва.

Економіка як динамічна система, що розвивається в реальному масштабі часу, переходить до інформаційного способу виробництва на базу інформаційної структуризації. Тобто створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України, її регіонів і міст є стратегічним завданням. Таким чином, головною метою інформаційного забезпечення будь якого рівня (державного, регіонального, міського) є створення системи взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних показників, що дозволяє отримати всебічні кількісні і якісні характеристики досліджуваних об'єктів.

Інформаційне суспільство XXI ст. – це глобальне суспільство, у якому інформація інтенсивно задіюється у всіх сферах економічного, соціального, культурного і політичного життя. Україна відповідно до загальносуспільної тенденції іде шляхом до інформаційного суспільства. На державному рівні важлива інформація є стратегічним ресурсом, а інформатизація прибутковою сферою діяльності, обсяги фінансових потоків якої у світі досягають обсягів нафтового бізнесу. Враховуючи, що діяльність у цій сфері екологічно безпечна, неенергоємна і сприяє загальному розвитку держави – визнання інформатизації пріоритетним напрямком діяльності доцільно, а державна підтримка обов'язкова.

Отже, безперечним є той факт, що чим вище технологічний рівень розвитку суспільства, тим більше можливостей для суспільства для розвитку в якісному аспекті перед усім. Окрім того, європейський вибір України ставить завдання розвитку інформаційного простору регіональних утворень та держави в цілому.

Існуючи на даний момент проблеми управління регіонів України пов'язані з наступними

факторами: зміна структури управління на державному рівні, недостатня забезпеченість матеріальними та трудовими ресурсами тощо; необхідністю планування у відповідності з обраними державними стратегіями на різних рівнях управління ними, побудовою раціональної системи управління регіонами і т. д. отже відповідне інформаційне забезпечення впливає на ефективний розвиток будь яких утворень і виступає одними із чинників підвищення конкурентоспроможності.

До тепер кошти державних та місцевих установ виділялись для розвитку двох елементів інформаційної системи: матеріальної бази та створенню бази користувачів інформації, але принцип прозорості та доступності інформації не біло реалізовано повністю. Налагодженню комунікаційного середовища не було приділено достатньо уваги.

Вдосконалення якості регіональних інформаційних потоків через діагностику потреб основних користувачів інформації. Це можливо за рахунок вдосконалення оптимальної організації інформаційних потоків, що вимагає виконання наступних умов:

1. Рух інформації повинен відбуватися в точно означені терміни та у достатньому обсязі;
2. Жорстка регламентація інформаційного обміну між окремими структурними підрозділами та посадовими особами;
3. Дотримання умов збереження, передачі та зберігання інформації;
4. Персональна відповідальність за порушення термінів передачі інформації, перекручування змісту і порядку доступу;
5. Постійний перегляд «корисності» наявної інформації.

Дотримування перелічених умов з наявністю зворотного зв'язку дозволить оперативно та з мінімальними витратами коректувати зміни у планах регіонального та міського розвитку будь-якого часового розрізу.

Ефективний розвиток комунікативного середовища та інформаційної інфраструктури можливий за участі технологічно- і інформаційно базованих підприємств всіх форм власності. Підприємства традиційних сфер економіки країни повинні мати доступ до ринків, пов'язаних з світовою інформаційною інфраструктурою, та можливість електронної взаємодії з партнерами, для чого необхідно:

- спростити адміністративні процедури утворення та входження на українській внутрішній ринок технологічно- і інформаційно базованих підприємств і фірм;
- стимулювати створення і зростання технологічно- і інформаційно базованих підприємств і

фірм, зменшивши податковий тиск або скасувавши його на певний період;

- для спрямованого фінансування нових технологічно- і інформаційно базованих підприємств і фірм створити державно-приватні фонди ризикового капіталу, які будуть керовані менеджерами приватних фондів з можливістю подальшої конверсії у приватні фонди з самофінансуванням;

- сприяти присутності компаній у розробках, які проводяться в інформаційних інфраструктурах інших регіонів та міст через державні угоди про співробітництво з іншими країнами, приватні ділові ініціативи, участь у спільних європейських проектах.

Доцільно підтримати підприємства, активні у сфері інформаційних технологій, у разі наявності у них довгострокових бізнес-планів, орієнтованих на: експорт вітчизняних товарів і послуг з високою додатковою вартістю, розвиток вітчизняної електронної індустрії та розширення сегменту глобальних інформаційних мереж, реалізацію інформаційно-технологічних проектів для державного сектору.

Таким чином, безперечним є той факт, що чим вище технологічний рівень розвитку суспільства, тим більше можливостей для суспільства для розвитку в якісному аспекті перед усім. Ефективність функціонування системи стратегічного регіонального розвитку можна досягти за умови наявності якісного інформаційного забезпечення регіональних утворень та пошуку шляхів його вдосконалення. Окрім того, європейський вибір України ставить завдання розвитку інформаційного простору регіональних утворень та держави в цілому.

#### **Висновки**

Тобто створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України та її регіонів є стратегічним завданням. Таким чином, головною метою інформаційного забезпечення регіону є створення системи взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних показників, що дозволяє отримати всебічні кількісні і якісні характеристики досліджуваних об'єктів.

Розвиток інформаційної системи регіону, комунікативного середовища та інфраструктури можливо при створенні сприятливих умов із боку органів місцевого самоврядування. Ці умови повинні бути направлені на формування умов розвитку технологічно- і інформаційно базованих підприємств всіх форм власності.

Необхідно запровадити діючий механізм спеціального режиму стимулювання (оподаткування, технологічних парків тощо) для вітчизняних високотехнологічних компаній, а також малих і середніх підприємств, які орієнтовані на електронне виробництво і розповсюдження товарів.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Tofan A. Evaluation of effectiveness of region management // Veda a technologie: krok do budoucnosti – 2010: Materialy VI mezinarodni vedecko-prakticka conference. – Dil 6/ Ekonomické vedy. Administrativa: Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o. – pp. 22–24.
2. Аакер Д. Стратегическое рыночное управление / Аакер Д. ; [пер. с англ.] ; под ред. С. Г. Божук. – [7-е изд.] – СПб. : Питер, 2007. – 496 с.
3. Андрушко В. Актуальні проблеми теорії й практики регіо-нального розвитку України в умовах проведення адміністративної реформи / Андрушко В. // Вісн. УАДУ при Президентові України. – 2001. – № 2, ч. 2. – С. 44–50.

**Рецензенти:** *Коваль Г. В.* – д. н. держ. упр.;  
*Глубоченко К. О.* – к. н. держ. упр.

© Івашків Ю. Д., 2014

*Дата надходження статті до редколегії 20.10.2014 р.*

**ІВАШКІВ Юлія Дмитрівна** – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.  
**Коло наукових інтересів:** індикативне планування, та шляхи його практичної реалізації. Основні чинники розвитку регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ.