

*Н. П. Сітнікова,
к. е. н., докторант, НДЕІ Мінекономрозвитку і торгівлі України*

ДОВГОСТРОКОВИЙ СЕГМЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті наведено огляд досвіду стратегічного планування національного розвитку на довгострокову перспективу. Також пропонуються рекомендації щодо удосконалення довгострокового сегмента стратегічного планування розвитку України з урахуванням міжнародного досвіду.

In the article an overview of experience in long term strategic planning of national development is considered. Also it presents the recommendation concerning improvement of long term segment of strategic planning in Ukraine based on international experience.

*Ключові слова: стратегічне планування, економічний розвиток, соціальний розвиток.
Key words: strategic planning, economic development, social development.*

ВСТУП

Для забезпечення макроекономічної стабільності та стійкого економічного зростання необхідно сформува-ти такий механізм стратегічного планування, що органічно поєднає стратегії, прогнози, програми соціально-економічного розвитку та державний бюджет, цілі та ресурси. За останні роки в економіці країни відбулися суттєві зміни, які зумовлюють нові вимоги як до системи стратегічного планування і прогнозування в цілому, так і до координації роботи з окремими її документами. Окремі положення законодавчої бази з питань стратегічного планування є застарілими, тобто такими, що не відповідають як міжнародній практиці програмування та прогнозування соціально-економічного розвитку в умовах ринкових трансформацій, так і реаліям сучасного етапу розвитку країни. В Україні система стратегічного планування знаходиться на стадії реформування, що зумовлює актуальність дослідження. Стратегічне планування національного сталого розвитку на сучасному етапі має визначити оптимальні шляхи переходу до постіндустріального суспільства та засади формування відповідної моделі економіки країни.

Концептуальні питання стратегічного управління та планування суспільного розвитку досліджені у працях І. Ансоффа, Д. Белла, П. Кругмана, М. Портера, Дж. Стігліца, Й. Шумпетера. Вітчизняні вчені В. Бесєдін, А. Гальчинський, В. Геєць, Н. Горшкова, Я. Жаліло, І. Крючкова, І. Манцуров, Л. Мусіна, П. Онищенко, С. Чистов зробили вагомий внесок у теоретичні засади оновлення системи стратегічного планування економічного та соціального розвитку. Недостатньо вивченими залишаються деякі питання, пов'язані з системними підходами до довгострокового стратегічного планування суспільного розвитку в умовах переходу до постіндустріального суспільства.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Провідне завдання державного стратегічного планування полягає у виробленні об'єднувальної платформи такого розвитку, цілі якого віддзеркалюють поєднання інтересів суспільства, колективів та особи (макро- мезо- та мікрорівень), а досягнення цілей базується на забезпеченні владного регулювання та виконання стратегічних завдань при збереженні саморегулювання та саморозвитку суспільства. Крім того, з позицій стратегічного планування місія держави полягає у гуманізації та соціалізації економіки, координації функціональних економічних систем, що забезпечує підтримку макроекономічної рівноваги на національному ринку та утворення оптимальних умов для обміну інформацією, товарами, послугами, інноваціями, різними формами капіталу та робочої сили. Результати державного стратегічного планування національного розвитку знаходять відображення у стратегічному документі — довгостроковій стратегії розвитку країни, яка і є основою реалізації державної економічної і соціальної політики у середнь- та короткостроковому періоді. Термін "стратегія національного розвитку" при розгляді процесу стратегічного планування в окремій країні може бути застосований у трьох значеннях: 1) як детальний усебічний комплексний план, спрямований на втілення місії (призначення, завдання, розвитку) національної економічної системи, суспільства, держави; 2) як офіційний документ, який юридично закріплює результати стратегічного планування національного розвитку на рівні держави; 3) як документ, що визначає напрями переходу до бажаного стану держави у майбутньому та окреслює відповідну модель розвитку. Метою дослідження є висвітлення підходів до розроблення такої довгострокової стратегії з урахуванням досвіду стратегічного планування національ-

ного розвитку на довгострокову перспективу та розроблення пропозицій для удосконалення довгострокового сегмента стратегічного планування розвитку України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проведений аналіз досвіду розроблення довгострокових стратегій національного розвитку розвиненими країнами свідчить, що такі стратегії розробляються на урядовому рівні, визначають модель розвитку, охоплюють період планування від 5 до 10 років і реалізуються переважно на основі відповідних середньострокових програм. Вивчення міжнародного досвіду, який доцільно використовувати у процесі підготовки довгострокової стратегії в Україні, свідчить, що переважна більшість стратегій національного розвитку розвинених країн орієнтована на забезпечення визначеного типу розвитку (сталий, людський, інноваційний тощо) та ґрунтується на управлінні, що базується на результаті (Result Based Management). Також у процесі розроблення таких стратегій використовуються такі інструменти, як SWOT-аналіз (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), PEST-аналіз (Political, Economic, Social, and Technological Analysis), STEER аналіз (Socio-Cultural, Technological, Economic, Ecological, and Regulatory Factors) тощо.

Прикладом наднаціонального стратегічного планування є стратегія розвитку ЄС "Європа 2020: стратегія розумного, сталого і інклюзивного зростання" [3]. Як видно із назви, стратегія встановлює орієнтири розвитку для стратегічного планування національного розвитку у країнах-членах ЄС. Серед прикладів розроблення стратегій розвитку на національному рівні можна навести "Шведську стратегію сталого розвитку". Це довгостроковий стратегічний документ, що у 2003 р. визначив напрями і модель національного розвитку. У Німеччині майже десять років тому також було розроблено Стратегію сталого розвитку, яка поступово доповнювалась і діє до теперішнього часу. Відповідальними за реалізацію Стратегії є Канцлер Німеччини та Парламент. Стратегією визначено необхідність "поєднання екологічної, економічної та соціальної складових для забезпечення довгострокового сталого розвитку". Основні напрями розвитку, зазначені у документі, є наступними: справедливість між поколіннями (не залишати екологічні, економічні і соціальні проблеми для наступних поколінь); якість життя (забезпечення економічного добробуту і здорового навколишнього середовища); соціальна активність (запобігання бідності та соціального відторгнення, у т.ч. шляхом створення нових робочих місць) [9]. Серед європейських країн більшість урядів у стратегіях національного розвитку застосовують кількісні критерії для характеристики цільових завдань і напрямів урядової політики. Поряд з цим, деталізація, ступінь опрацювання та обґрунтування стратегічних напрямів урядової політики є різними. Стратегія сталого розвитку Німеччини найбільш узагальнено і доступно висвітлює напрями дій уряду, при цьому зазначаються кількісні показники, які мають бути досягнуті або вже досягнуті. Так, наприклад, за різними напрямами встановлені наступні цільові орієнтири: енергозбереження — вдвічі збільшити енергетичну продуктивність з 1990 до 2020 р.; відновлювальна енергія — збільшити долю відновлювальної енергії до 18% на 2020 р.; інновації — збільшити приватні і державні витрати на дослідницьку діяльність до 3% від ВВП на 2020 рік; економічне зростання — збільшити темпи економічного росту з акцентуванням на соціально та екологічно відповідальність; ринок праці — збільшити зайнятість населення віком від 15 до 64 років до 75% до 2020 р., збільшити зайнятість осіб віком від 55 до 64 років до 60% до 2020 р. тощо [9]. Стратегії національного розвитку Шотландії та

Австрії також надають орієнтири сталого розвитку та органічно поєднують встановлені цілі та завдання з деталізованими кількісними показниками їх досягнення.

Таким чином, найпоширенішими типами стратегій національного розвитку є стратегії сталого розвитку та стратегії інноваційного розвитку, що визначають шляхи переходу до постіндустріального суспільства. Обрання цілі забезпечення сталого розвитку в якості основної цілі зрушень у країні зумовлює вибір їх напрямів відповідно до класичного визначення сталого розвитку (соціальний, економічний та екологічний виміри розвитку). Іншими словами, завдання стратегій національного розвитку багатьох розвинених країн спрямовані, насамперед, на: забезпечення соціального благополуччя та підвищення добробуту населення (подолання бідності, соціальне залучення, соціальний захист уразливих груп населення, збільшення середньої тривалості життя населення, підвищення якості освіти, забезпечення прав людини та дотримання принципу рівних можливостей тощо); досягнення і забезпечення економічної стабільності, формування обраної країною моделі економіки (соціально орієнтованої, "зеленої", інвестиційно-інноваційної моделі економіки; моделі економіки знань, "креативної" економіки, економіки постіндустріального суспільства тощо); забезпечення екологічної рівноваги (збереження і відновлення природних екосистем, покращення середовища існування людини, стабілізація та поліпшення якості стану навколишнього середовища). Також у таких стратегіях визначаються напрями дій щодо підвищення якості інституційних змін (становлення розвиненої демократії, розбудова інклюзивного суспільства, забезпечення верховенства права, покращення якості державних послуг, протидія корупції, створення нової моделі публічної адміністрації тощо). Вивчення міжнародного досвіду стратегічного планування, орієнтованого на інноваційний розвиток та перехід до постіндустріального суспільства, свідчить, що його спільними рисами є: 1) запровадження управління змінами саме у якості економічного зростання з посиленням його інноваційної та інклюзивної складових; 2) визначення оптимальної національної системи важелів для прискорення науково-технічного прогресу, зниження рівня матеріального виробництва (що супроводжуватиметься зменшенням його частки у сукупному суспільному продукті) та інтенсивного розвитку сектора послуг та інформації, появи нових типів послуг; 4) створення умов для розвитку людського потенціалу (у т.ч. запровадження безперервної освіти впродовж життя, створення умов для посилення креативної складової людської діяльності тощо). У процесі стратегічного планування розвитку у розвинених країнах також обґрунтовуються шляхи модернізації для переходу до нового етапу цивілізаційного розвитку, що потребує оновлення всіх складових економічного розвитку.

Система стратегічного планування в Україні охоплює короткострокову та середньострокову компоненти і складається з наступних документів: прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньотривалі періоди; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки (АР) Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку АР Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період [1]. В Україні довгостроковий сегмент стратегічного планування наразі не має законодавчого закріплення, проте він представлений групою документів стратегічного планування на період понад п'ять років (серед яких найбільш відомими є довгострокові стратегії розвитку, Державна стратегія ре-

гіонального розвитку до 2015 р., Стратегія подолання бідності, довгострокові програми розвитку окремих галузей або регіонів, довгострокові державні цільові програми тощо).

Упродовж усіх років незалежності в Україні так і не було реалізовано комплексної довгострокової національної стратегії розвитку країни, хоча неодноразові спроби розроблення такої стратегії були здійснені. В українському суспільстві завжди існувала потреба визначення стратегії розвитку країни. З одного боку, громадськість ініціювала дискусії щодо визначення національної ідеї, системи національних пріоритетів та цінностей; з іншого боку, державні органи час від часу пропонували проекти стратегічних документів на довгострокову перспективу. У 1998 р. вперше з моменту отримання незалежності в Україні з'явився науково обгрунтований документ стратегічного рівня — Програма "Україна — 2010", яка мала невизначений статус, оскільки не була затверджена, тим більш реалізована. Деякі положення Програми були враховані у наступних стратегічних документах уряду. Ще один документ, який визначив довгострокові стратегічні цілі і пріоритети на загальнонаціональному рівні. — Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004—2015 р.) "Шляхом європейської інтеграції". Це — єдина довгострокова стратегія, яка була офіційно затверджена Указом Президента України від 28.04.2004 р. № 493. Стратегія визначила пріоритети до 2015 р. в усіх сферах суспільного життя — економічній, соціальній, політичній. Найважливіші стратегічні завдання розвитку згідно з Стратегією: 1) створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі; 2) забезпечення сталого економічного зростання та прискореного подолання на цій основі розриву в обсягах ВВП на одну особу між Україною та державами-членами ЄС; 3) утвердження інноваційної моделі розвитку та утвердження України як конкурентоспроможної високотехнологічної держави; 4) соціальна переорієнтація економічної політики. У Стратегії, яка охоплювала період понад десять років, було встановлено цілі і завдання для всіх секторів економіки, а також, у багатьох випадках, було визначено кількісні параметри розвитку [7]. У 2006 р. урядом було розроблено "Довгострокову стратегію розвитку України та пріоритети діяльності Кабінету Міністрів на 2006—2007 р.". Основною метою стратегії було визначено перетворення України на європейську державу, що, у свою чергу, вимагало докорінного покращення добробуту громадян країни. Стратегія включала 5 основних векторів розвитку країни (для кожного вектора було встановлено цільові показники): 1) зростання економіки — агресивне зростання ВВП при контрольованій інфляції; 2) Підвищення ролі України у світі та інтеграція країни у співтовариство розвинутих країн; 3) розвиток та використання інтелектуального потенціалу нації; 4) підвищення якості життя населення; 5) єднання країни [4]. Цей стратегічний документ також не був затверджений, тобто залишився тільки проектом для врахування в процесі подальшого довгострокового планування. Наступним визначальним стратегічним документом довгострокового горизонту є проект Стратегії розвитку України на період до 2020 року "Україна — 2020. Стратегія національної модернізації", розроблена у 2010 р. Міністерством економіки України за участю центральних органів виконавчої влади та ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАНУ". Головною стратегічною метою у стратегії було визначено "вихід країни на траєкторію стійкого розвитку з зростанням добробуту та якості життя для усіх верств населення". У документі було зазначено, що підґрунтям для досягнення поставленої мети має бути: 1) досягнення макроекономічної стабільності та сприятливих рамкових умов для підприємництва; 2) зняття інфраструктурних обме-

жень; 3) кардинальна модернізація економіки та зменшення розриву в конкурентоспроможності підприємств з основними промисловими конкурентами; 4) зменшення розриву між попитом і пропозицією трудових ресурсів та підвищення якості трудовою потенціалу; 5) посилення інноваційної складової розвитку та зменшення розриву між рівнем фінансуванням науково-дослідної сфери та технологічним рівнем реального сектора економіки тощо [4]. Ці стратегії складають повний перелік довгострокового сегменту державного стратегічного планування економічного та соціального розвитку країни.

Протягом років незалежності в країні також періодично розроблялись довгострокові стратегії національного розвитку неурядовими інституціями (науковими установами, політичними партіями або окремими політиками, громадськими організаціями, експертними комісіями за підтримки міжнародних організацій тощо). Так, неурядовою організацією "Український форум" у 2008 р. було розроблено національну стратегію розвитку "Україна — 2015". Метою стратегії було визначено "входження України до кола розвинених країн світу в історично стислий проміжок часу". У стратегії було наголошено на необхідності скорочення існуючого розриву між Україною та найбільш розвиненими країнами світу [2]. Ще одним прикладом стратегічного документу довгострокового горизонту є "Концепція економічного розвитку України на 2008—2015 р.", розроблена у 2008 р. Фондом "Ефективне управління" за участю провідних українських і міжнародних експертів. Концепція передбачала 23 пріоритетні напрями за трьома блоками: 1) забезпечення базових елементів ринкової економіки; 2) створення режиму найбільшого сприяння для розвитку бізнесу; 3) розвиток окремих галузей, структурно важливих для економіки [5].

Прикладом довгострокового стратегічного документа соціально-економічного розвитку на субнаціональному (регіональному рівні) є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р., що визначала "шляхи підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій". Стратегією також було визначено основні проблеми, що перешкоджають розвитку регіонів: зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність; низька інвестиційна привабливість регіонів; нерозвинута виробнича, транспортна та соціальна інфраструктура; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу [6].

Ще одним прикладом довгострокового документа, спрямованого на розв'язання соціально значущої проблеми, є Стратегія подолання бідності до 2011 р. (затверджена Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637), якою вперше було надано визначення терміна "бідність" та встановлені критерії віднесення різних верств населення до категорії бідних. Основними завданнями на шляху подолання бідності у Стратегії визначено: 1) забезпечення економічного зростання; 2) підвищення рівня продуктивної зайнятості населення та вжиття заходів щодо блокування найгостріших проявів бідності; 3) реформування системи соціальної підтримки населення шляхом консолідації всіх соціальних програм і видів допомоги на основі оцінки сукупного доходу сім'ї; 4) інтеграція осіб з обмеженими фізичними можливостями у суспільне життя. У Стратегії також були встановлені кількісні критерії для досягнення цілей, а також визначено механізми моніторингу ефективності та адресності заходів щодо соціальної підтримки окремих груп населення [8].

На підставі аналізу довгострокових документів стратегічного планування можна стверджувати, що від-

сутність забезпечення "спадкоємності" стратегічних документів (на етапі їх розроблення) та відсутність забезпечення зв'язку стратегічних завдань з тактичними заходами та операційними програмами (на етапі їх виконання) створює певні ризики щодо розбалансованості економічної системи та неефективного витрачання ресурсів.

На сучасному етапі розвитку країни для забезпечення системності та взаємоузгодженості документів довгострокового спрямування необхідно, насамперед, оновити законодавчу базу стратегічного планування та сформуванню його відповідні механізми (наразі розроблено декілька законопроектів "Про державне стратегічне планування", які пропонують новації у сфері стратегічного планування). Також необхідно визначити цілі суспільного розвитку та на їх основі розробити довгострокову Стратегію економічного та соціального розвитку України, так звану "генеральну" стратегію. Після цього доцільно провести ревізію та коригування існуючих стратегічних документів (тільки після визначення стратегічного курсу розвитку країни, який має бути закріплений у генеральній стратегії). Назва та напрями такої "генеральної" стратегії мають визначатись відповідно до обраної моделі розвитку та з урахуванням очікувань суспільства (за результатами проведення загальнонаціональних консультацій із залученням експертної спільноти та громадськості).

ВИСНОВКИ

Довгостроковий сегмент системи стратегічного планування на національному має складатися з наступних документів: Стратегії економічного та соціального розвитку України та програм реформування та/або розвитку галузей економіки або сфер діяльності (розроблених відповідно до цієї стратегії), спрямованих на досягнення визначених стратегією цілей. Ці довгострокові стратегічні документи мають слугувати основою для розроблення середньострокових (на три роки) та щорічних короткострокових програм (операційних програм). У разі потреби можуть розроблятися інші стратегічні документи, наприклад: прогноз науково-технологічного розвитку України, стратегічні документи соціальної спрямованості, воєнна доктрина України тощо. Стратегічні документи, визначені міжнародними договорами України та її участю в міжнародних організаціях, мають або розроблятися, або коригуватися відповідно до встановлених вимог або зобов'язань, при цьому мають бути враховані цілі та цільові орієнтири (планові показники) вже розроблених та затверджених документів (насамперед законами, постановами або іншими нормативно-правовими актами).

Стратегія економічного та соціального розвитку України має бути стрижнем системи, що визначає вектор розвитку і на якому базуються всі елементи системи. Вона має бути стислою, містити обмежений набір цілей з конкретними завданнями та цільовими індикаторами. Під час розроблення такої стратегії мають бути здійснені дослідження та прогностичні розрахунки впливу її реалізації на тенденції розвитку економіки, на якість життя населення та стан навколишнього середовища. Додатковий аналітичний матеріал (який має не переобтяжувати змістовну частину стратегії) може бути наведений у додатку до стратегії та містити: аналіз розвитку країни за попередній п'ятирічний період; окреслення основних проблем на шляху розвитку; аналіз геополітичного місця України в світі; оцінку потенціалу України та конкурентоспроможності економіки країни на основі порівняння показників найважливіших сфер виробництва й життєдіяльності з іншими країнами; прогностичні основних макроекономічних показників на довгостроковий період тощо. Додаткові дослідження, результати яких мають бути враховані у процесі розроблення стратегії, можуть охоплювати: прогнозування глобальних тенденцій розвитку, аналіз основних чинників та

факторів, що їх формуватимуть; передбачення нових технологічних змін, а також глобальних та регіональних загроз розвитку; оцінку потенціалу розвитку економіки України та її людського потенціалу (з використанням сучасних інструментів аналізу політики та кращих міжнародних практик).

Для удосконалення довгострокового сегмента системи стратегічного планування і прогнозування пропонуються наступні ключові напрями: запровадження довгострокового стратегічного планування; передбачення тільки однієї довгострокової стратегії розвитку, оптимізація переліку документів, які готуються в обов'язковому порядку та документів, які можуть розроблятися час від часу; забезпечення чіткої, відкритої та прозорої процедури розроблення довгострокових документів стратегічного планування; встановлення стійкого зв'язку між довгостроковими орієнтирами, середньостроковими стратегічними завданнями, їх ресурсним забезпеченням та операційними програмними документами з посиленням виконавчої дисципліни за їх виконання; підвищення статусу документів стратегічного планування; створення механізмів залучення громадськості до процесів державного стратегічного планування (насамперед, на етапі цілевстановлення та моніторингу) відповідно до стандартів, існуючих у країнах зі сталими демократичними традиціями; введення у стратегічне планування поняття "вимірювання суспільного розвитку" та створення національного моніторингу суспільного розвитку та моніторингу якості життя населення.

Суспільний попит на визначення узгоджених довгострокових цілей та завдань розвитку країни (з урахуванням конституційно закріплених прав людини) зумовлює необхідність запровадження системного довгострокового планування, що забезпечить підвищення ефективності використання фінансових, трудових, інвестиційних та інших ресурсів.

Література:

1. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25. — С.195.
2. Національна стратегія розвитку "Україна — 2015" [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.semynozhenko.net/content/files/Ukraine-2015%20big.pdf>
3. Офіційний сайт Європейської комісії [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
4. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.me.gov.ua>
5. Офіційний сайт Фонду "Ефективне управління" [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: http://www.feg.org.ua/docs/ua_economics_ua.pdf
6. Постанова КМУ від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>
7. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004—2015 роки) "Шляхом Європейської інтеграції" / Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во екон. та з питань європ. інтегр. України. — К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.
8. Указ Президента України "Про Стратегію подолання бідності" від 15 серпня 2001 р. № 637 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637/2001>
9. Refinement of the sustainable development strategy and stakeholder dialogue [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://ecologic.eu/2283>

Стаття надійшла до редакції 14.07.2012 р.