

УДК 351.82:332.1:314.7(477)

А. Гнатенко

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Розкрито напрями вдосконалення системи державного стратегічного планування на регіональному рівні в Україні. Рекомендовано запровадження процесного підходу “Прогнозування – Планування – Програмування – Бюджетування” з метою дотримання єдності пріоритетів у документах зі стратегічного планування. Запропоновано імплементацію стратегічного прогнозування, бенчмаркінгу, інтеграційної оцінки сталого розвитку та стратегічного контролінгу для підвищення ефективності системи державного стратегічного планування на регіональному рівні.

Ключові слова: державне управління, механізм державного управління, стратегічне планування, стратегічне прогнозування, регіональний розвиток, бенчмаркінг, стратегічний контролінг.

На сьогодні в Україні накопичено значний досвід державного стратегічного планування на регіональному рівні: діють нормативно-правові акти, що здійснюють законодавче регулювання у зазначеній сфері, а також триває реалізація Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р. та регіональних стратегій розвитку. Проте роботу щодо його вдосконалення має бути продовжено. Зокрема, необхідно подолати недоліки, що полягають у фрагментарності, недостатній скоординованості пріоритетів регіонального розвитку, відсутності загальнонаціональної стратегії розвитку тощо, успішне подолання яких за умови їх наукового обґрунтування надасть потужного поштовху сталому прискореному розвитку країни та її регіонів у довгостроковій перспективі. З огляду на це, питання вдосконалення системи державного стратегічного планування на регіональному рівні є надзвичайно актуальним у контексті покращення державного управління та регіональної політики в довгостроковій перспективі.

Проблеми системи державного стратегічного планування на регіональному рівні досліджувались багатьма науковцями як у теоретичному, так і в прикладному аспектах. Їм присвячені роботи таких учених, як: О. Берданової, О. Бобровської, А. Болдак, М. Вишиванюка, С. Войтка, І. Дегтярової, М. Згуровського, Н. Кизима, Б. Кузика, В. Кушліна, М. Латиніна, Т. Лозинської, В. Мамонової, Б. Патона, Ю. Шарова, Ю. Яковця та інших.

Незважаючи на досить широкий перелік праць, присвячених дослідженню системи державного стратегічного планування на регіональному рівні, неповністю висвітленими залишаються питання теоретико-концептуального обґрунтування напрямів його вдосконалення.

Система державного стратегічного планування на регіональному рівні в Україні повинна включати довго-, середньо- та короткострокові прогнози розвитку, концепції і стратегії, середньострокові програми та плани, проекти, де мають бути взаємоузгоджені пріоритети державного та регіонального розвитку, механізми та інструменти їх реалізації, інститути організації відповідної діяльності, а також методи контролю та відповідальності за досягнення необхідних результатів.

З метою забезпечення комплексності документів зі стратегічного планування в частині дотримання єдності пріоритетів на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях, доцільним є запровадження процесного підходу “Прогнозування – Планування – Програмування – Бюджетування” у систему державного стратегічного планування. Головною метою такого підходу є забезпечення практичної реалізації стратегічних цілей, доведення їх до виконавців на всіх рівнях стратегічного планування.

Важливим на стадії “Прогнозування” є формування системи прогнозних документів шляхом наукового обґрунтування загальнонаціональних пріоритетів, які забезпечують досягнення довгострокових цілей держави.

На сьогодні початковим етапом у частині вдосконалення державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку має стати запровадження стратегічного прогнозування як на державному, так і на регіональному рівні. Воно має стати умовою успішної розробки та реалізації стратегії розвитку держави та її регіонів. Стратегічне прогнозування призначене для створення науково обґрунтованих передумов прийняття управлінських рішень, передбачення аналізу тенденцій та сценарного передбачення майбутнього розвитку з урахуванням оцінки можливих наслідків, забезпечення свободи вибору в рамках багатоваріантних схем життєдіяльності в довгостроковій перспективі.

Стратегічне прогнозування у державному управлінні є досить важливим, оскільки воно забезпечує: передбачення тенденцій розвитку прогнозованого об’єкта (держави, регіону, галузі економіки тощо) у контексті факторів, що впливають на його динаміку; передбачення реакції цього об’єкта на те чи інше управлінське рішення, можливі наслідки його реалізації; безперервність прогнозування після прийняття і під час реалізації рішення з метою своєчасного коригування чи відмови від нього, якщо умови радикально змінилися [1].

Саме тому метою стратегічного прогнозування в державному управлінні є: окреслення цілісної картини майбутнього стану країни, можливих напрямків її розвитку в кількісних та якісних параметрах, оцінка необхідних ресурсів відповідно до обраних сценаріїв розвитку, інформаційне забезпечення регіонів, галузей та господарюючих суб’єктів, що обирають власну стратегію розвитку.

На сучасному етапі розвитку України здійснюється розробка лише середньострокових прогнозів економічного і соціального розвитку України, показників зведеного та державного бюджетів України, економічного і соціального розвитку регіонів. Але сучасні виклики, що стають перед Україною, показують, що доцільним є розробка комплексу таких стратегічних прогнозів: розвитку України, регіонального розвитку, розвитку регіонів, а також галузей економіки.

Масштабність України та нерівномірність розміщення природного, людського та виробничого потенціалів є передумовою розробки стратегічного прогнозу розвитку України. Документ має комплексно відображати національні проблеми, надавати аналітичну інформацію для прийняття найбільш раціональних рішень на державному рівні, забезпечувати досягнення балансу інтересів країни та регіонів. Складовими прогнозу мають бути аналіз структури, тип функціонування та розвитку основних галузей економіки України в територіальному розрізі, розрахунки впливу об’єктивно діючих тенденцій та закономірностей територіального еволюціонування економіки та соціальної сфери з урахуванням державної політики за всіма напрямками.

Стратегічний прогноз регіонального розвитку має стати дієвим інструментом у процесі реалізації головної мети державної регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій. Документ має відображати територіальну цілісність, аналіз тенденцій та закономірностей регіонального розвитку, його пріоритетів з огляду на загальнонаціональні потреби, тип функціонування та розвиток основних галузей економік регіонів.

На регіональному рівні розробка стратегічних прогнозів є вкрай актуальною. Вони мають бути науково обгрунтованою основою подальшого здійснення стратегічного планування. Документи повинні відображати аналіз структури, тип функціонування та розвитку всіх сфер життя регіону, загальнонаціональні інтереси та пріоритети регіонального розвитку. При цьому прогнози розвитку регіонів мають враховувати фактор залежності від рішень, що будуть прийматися на центральному рівні, а також сукупність зовнішніх впливів.

Стратегічний прогноз розвитку галузей економіки повинен включати в себе комплексну оцінку тенденцій та динаміки розвитку галузей, виявлення особливостей їх ресурсного потенціалу, розробку сценаріїв розвитку з урахування впливів та можливих наслідків прийняття рішень у державному управлінні. Документ має стати науково обгрунтованою базою, що дасть змогу бізнесу отримувати інформацію про тип майбутніх змін галузі і скоригувати власну стратегію відповідно до умов, що змінюються.

Для формування і реалізації стратегічного прогнозування як основи здійснення стратегічного планування доцільно створити відповідний комітет при Кабінеті Міністрів України, робочі підгрупи, а також розширити коло повноважень Департаменту регіонального розвитку Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо відповідальності за поширення отриманих результатів та його реалізацію. Учасниками процесу розробки стратегічних прогнозів мають стати представники наукового товариства, бізнесу та влади, громадськості як за територіальним, так і за галузевим принципом.

На стадії “Планування” важливим є забезпечення збалансованості трудових, природних, матеріальних та фінансових ресурсів країни шляхом складання системи планів. Ці документи повинні бути орієнтиром для керівництва та установ державного сектора, формують очікування та мотивацію для приватного сектора. Також важливою є відмова від бюджетного планування “від досягнутого” на користь чіткого взаємозв’язку бюджетних видатків із необхідністю досягнення довгострокових цілей.

Серед довгострокових документів в Україні реалізуються Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 р., регіональні стратегії розвитку, стратегії розвитку галузей економіки. Окремим сегментом планових документів, які розробляються на середньостроковий період, є послання Президента України до Верховної Ради України, а також стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади, короткострокові плани роботи центральних органів виконавчої влади та план дій щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Однак, на сьогодні вагомим кроком на шляху вдосконалення державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є затвердження загальнонаціональної Стратегії розвитку України як першочергового документа, що визначає напрям розвитку країни. Цей процес повинен бути підкріпленим наявністю

нормативно-правової бази та єдиної методології розробки з виокремленням пріоритетних напрямків розвитку держави, регіонів і галузей економіки, а також механізму її реалізації.

Загальнонаціональна стратегія має відображати пріоритети розвитку країни і здатності її до саморозвитку як системи, що включає економічну, соціальну та екологічну складові. Такий підхід до стратегічного планування дасть змогу реалізувати такі цілі: розвиток соціальної активності громадян, досягнення високого рівня якості життя населення; збереження і підтримка природних екологічних систем у рамках національного простору, стабілізація і поліпшення якості природного середовища; формування нової етики господарювання шляхом створення осмисленого ставлення до екосфери, дотримання закономірностей її розвитку; створення екологічно та соціально ефективної регіональної економіки, яка забезпечить високий рівень життя населення та допоможе швидко адаптуватися до змін ринкової кон'юнктури і екології, підвищить конкурентоспроможність економіки регіонів та окремих галузей, створення етики ефективного та раціонального господарювання, розумного споживання і використання природно-ресурсного потенціалу, здорового способу життя.

Погоджуємось, що визначальними принципами Стратегії розвитку України повинні бути: довгостроковість, ставка на інноваційний шлях розвитку, вкладення в людський капітал [2].

Сучасні виклики, які стоять перед Україною вимагають переговорного підходу до формування документу як діалогу на шляху пошуку суспільного консенсусу. Це передбачає відображення в змісті стратегії, окрім перспектив і пріоритетів розвитку регіонів та галузей, механізмів заохочення до участі у здійсненні майбутніх змін всіх зацікавлених сторін у рамках масштабів потенціалу економіки країни.

Загальнонаціональна стратегія, побудована на засадах ідеї сталого розвитку, повинна відображати управлінські правила, а також цілі та узгоджені індикатори для оцінки її результативності та ефективності, що утворюють основу безперервного моніторингу на кожному з етапів її реалізації.

У рамках безперервного моніторингу як запоруки дотримання принципів прозорості та в майбутньому спадковості влади необхідно використати закордонний досвід щодо регулярного оприлюднення звітів про хід реалізації стратегії. Кожні два роки державний комітет статистики має опубліковувати звіт про стан сталого розвитку. При цьому кожні чотири роки має бути представлена звітність про саму стратегію у формі звіту про хід її реалізації. Цей документ оприлюднює оцінку про хід втілення в життя стратегії, містить перелік заходів, націлених на досягнення поставлених цілей, і окреслює напрями коригування з метою її вдосконалення в майбутньому. Таким чином забезпечується широка участь громадськості вже на ранній стадії.

Стадія “Програмування” конкретизує і забезпечує реалізацію програмно-цільового підходу до досягнення стратегічних цілей у вигляді кількісних показників та індикаторів, що характеризують основні параметри розвитку на всіх рівнях під прямим контролем вищого керівництва. При цьому простежується чіткий взаємозв'язок ресурсів державного, регіональних та місцевих бюджетів. На сьогодні розробляються і реалізуються Програма діяльності Кабінету Міністрів України, державні цільові програми (узгоджують основні напрями економічної, грошово-кредитної та бюджетної політики), програми економічного і соціального розвитку регіонів.

На стадії “Бюджетування” здійснюється розрахунок і обґрунтування розміру фінансування реалізації заходів програм для досягнення стратегічних цілей на всіх рівнях.

На сьогодні в Україні на загальнодержавному рівні затверджується Державний бюджет України, на регіональному – бюджет регіону та окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Загалом вищезазначені документи зі стратегічного планування повинні бути взаємопов'язані між собою, створювати основу для планування та реалізації програм і проектів, а також забезпечувати прозорість процесу прийняття управлінських рішень на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях.

Водночас, з метою вдосконалення системи державного стратегічного планування на регіональному рівні, доцільним є впровадження бенчмаркінгу.

Бенчмаркінг у системі державного стратегічного планування на регіональному рівні дає змогу: об'єктивно оцінювати досягнуті результати порівняно з іншими територіями; з'ясувати причини отриманих результатів; вимірювати рівень досягнення цілей та виконання завдань; визначати сильні сторони та слабкі місця, конкурентні переваги та недоліки; пріоритезувати проблеми, що потребують вирішення; обґрунтовувати управлінські рішення та плани розвитку; відслідковувати зміни досягнутих результатів у часі; бути усвідомленими щодо кращих практик, що застосовуються в інших регіонах [3]. Він фокусується на забезпеченні відповідності стратегій розвитку регіонів ключовим факторам успіху в конкурентних умовах діяльності, спрямований на підтримку довготривалої конкурентоспроможності територій, базується на використанні їх конкурентних переваг та інноваційних можливостей взаємодії із зовнішнім середовищем [4].

Метою запровадження бенчмаркінгу в систему державного стратегічного планування на регіональному рівні є пошук кращих практик шляхом створення майданчику для обміну досвідом, здійснення порівняння рівня розвитку регіонів України з подальшою розробкою практичних рекомендацій у контексті визначення напрямків його удосконалення.

Вагомим кроком на шляху імплементації бенчмаркінгу в систему державного стратегічного планування на регіональному рівні має стати виокремлення критеріїв відбору для здійснення порівняння. Зокрема, ними можуть бути: чисельність населення, географічне розташування, транспортна інфраструктура, конкуренція, структура економіки.

Оскільки сучасна світова практика управління ґрунтується на триєдиній концепції сталого розвитку, вважаємо за необхідне здійснювати бенчмаркінг за економічною, екологічною та соціальною складовими регіонального розвитку в Україні. Водночас мають бути використані комплексні та узагальнені показники оцінки, які характеризують стан та динаміку розвитку. Такими показниками світовою практикою визнано індикатори, зокрема і індекси сталого розвитку.

Критеріями для відбору показників оцінки можуть бути: відповідність меті бенчмаркінгу; приналежність до відповідної сфери; можливість та доцільність впливу державної політики; достовірність та періодичність статистичних даних; придатність до міжнародного порівняння; однозначність оцінки наслідків зміни показника [5]. При цьому вони повинні відповідати таким вимогам: бути чутливими; легко та однозначно інтерпретуватись; поєднувати екологічні, соціальні та економічні аспекти; бути науково обґрунтованими; мати кількісне вираження; бути репрезентативними [6].

Інформаційною основою для розробки індикаторів сталого розвитку та їх подальшого використання для здійснення бенчмаркінгу в системі стратегічного

планування на регіональному рівні можуть бути: міжнародна та державна статистична інформація, відомча інформація, методичні та наукові розробки й дослідження в певній сфері.

Інститутом прикладного системного аналізу Національної академії наук України та Міністерства освіти і науки України розроблено метрику для вимірювання процесів сталого розвитку, яка може бути використана для впровадження бенчмаркінгу в систему державного стратегічного планування на регіональному рівні. Згідно з запропонованою методикою, сталий розвиток оцінюється за допомогою відповідного індексу (Isd) в просторі трьох вимірів: економічного (Iec), екологічного (Ie) та соціального + інституціонального (Is). Цей індекс є показником, що був приведений до нормованого виду таким чином, щоб його зміни відбувались у діапазоні від 0 до 1. У цьому випадку найгірші значення вказаних індикаторів у контексті сталого розвитку відповідають числовим величинам, близьким до 0, а найкращі – наближуються до 1 [7].

Індекс економічного виміру складається з таких індикаторів: індекс конкурентоспроможності, що визначається за допомогою таких показників: валовий національний продукт, промислово-сільськогосподарська сфера, нематеріальна сфера і транспортна інфраструктура, виробничі можливості, міжнародне торгівельне співробітництво, малий бізнес, споживчий ринок і заборгованість; індекс інноваційно-кадрового потенціалу, який формується з таких показників: ефективність ринку праці, можливості ринку праці та доходно-витратний баланс, наукова діяльність, рівень інноваційності та інвестиційні можливості [8]. Водночас, на нашу думку, доцільно було б розширити запропонований перелік показниками фінансових можливостей регіону, серед яких: величина дохідної частини бюджету (у відношенні до попереднього року); частка податків, закріплених за місцевими бюджетами; співвідношення об'єму позикових коштів до доходів бюджету; співвідношення об'єму видатків на обслуговування муніципального боргу до видатків бюджету. Це дасть змогу включити відображення стану фінансової системи регіонів як невід'ємної частини економічної складової сталого розвитку.

Індекс екологічного виміру визначається за допомогою таких індикаторів: якість повітря, біорізноманіття, земля, якість води, кількість води й радіаційна та екологічна небезпека; викиди в атмосферне повітря, навантаження на екосистеми, утворення і використання відходів, водне навантаження; участь в екологічних проектах, викидів парникових газів й трансграничного екологічного тиску [9]. На нашу думку, доречним є включення показника відходомісткості виробництва як складової цього індикатора, який визначить співвідношення об'єму відходів до об'єму виробництва регіону, що дасть змогу виявити найбільш забруднені регіони для прийняття у майбутньому екологічно виважених рішень.

Індекс соціального виміру сформовано з таких індикаторів: інтелектуальні активи суспільства, перспективність розвитку суспільства, якості розвитку суспільства, розвиток здоров'я та фізичного виховання, рівень освіти, демографічного розвитку, ринку праці, економічна складова людського розвитку, політичної свідомості, впливу релігійних інституцій та ефективності державної влади, відпочинку і культури людей, стану навколишнього середовища, свободи людей, здоров'я людей, стану інфраструктури, ризиків та безпеки життя [10]. На нашу думку, доцільним є включення показника співвідношення середньої заробітної плати та прожиткового мінімуму, адже цей параметр відображає реальний рівень забезпечення відтворення трудових ресурсів у конкретних соціально-економічних умовах розвитку регіонів.

Проте використання індикаторів пов'язано з певними труднощами і обмеженнями, що впливають на ефективність і успіх їх застосування: відсутність критеріальної оцінки програм сталого розвитку регіонів; якість і дефіцит своєчасної достовірної статистичної інформації; часовий розріз, необхідний для розробки і запровадження якісного набору індикаторів стійкості; недостатня повнота переліку індикаторів та параметрів. Останнє обмеження представляє загальну проблему, що в подальшому може вплинути на практичну спрямованість сталого регіонального розвитку в довгостроковій перспективі.

Щоб досягти справжнього успіху, до вибору показників та здійснення оцінки стану сталого регіонального розвитку, які відповідають потребам населення, доцільно залучати представників уряду, центральних та виконавчих органів влади, органів місцевого самоврядування, науково-аналітичних установ, громадськості, зацікавлених секторів громадянського суспільства.

Важливою складовою впровадження бенчмаркінгу в систему державного стратегічного планування на регіональному рівні є представлення фактичних результатів. Складовою цього процесу має стати оприлюднення отриманих графо-аналітичних даних, які чітко та зрозуміло інформують громадськість, мають бути представлені на офіційних сайтах органів державної влади, в документах та засобах масової інформації.

На сьогодні необхідним є також запровадження системи стратегічного контролінгу, який може стати оптимізаційним прийомом оцінки стану системи державного стратегічного планування на регіональному рівні, позитивно вплине на ефективність прийнятих рішень. Процес має супроводжуватися підвищенням рівня відкритості та гласності, що сприятиме зростанню рівня довіри в суспільстві, забезпечить раціональне використання наявних ресурсів у довгостроковій перспективі. Також це сприятиме розширенню можливостей в майбутньому реалізувати відповідну політику шляхом досягнення поставлених цілей та визначення необхідності їх коригування.

Висновки

Схвалення запропонованих документів як складових системи державного стратегічного планування, запровадження стратегічного прогнозування, реалізація процесного підходу “Прогнозування – Планування – Програмування – Бюджетування”, імплементація бенчмаркінгу та стратегічного контролінгу сприятиме вдосконаленню системи державного стратегічного планування на регіональному рівні, органічному поєднанні пріоритетів довгострокового розвитку України. Це дасть змогу створити механізм взаємоузгодження та коригування пріоритетів розвитку в документах із державного стратегічного планування на всіх його рівнях, подолати фрагментарність, розробити єдину методологічну основу для здійснення моніторингу та оцінки ефективності його реалізації. Водночас, громадськість зможе краще зрозуміти, як ухвалюються рішення, які критерії використовують для розробки політичного курсу, і яким чином будуть досягнуті стратегічні цілі сталого розвитку країни та її регіонів у довгостроковій перспективі.

Література

1. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование [Текст] : учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. — 2 изд., перераб. и доп. — М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2008. — С. 42.
2. Вишиванюк М. В. Формування системи стратегічного державного управління розвитком регіонів України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. доктора наук з державного управління / М. В. Вишиванюк. — Миколаїв : [б. в.], 2013. — С. 15.

3. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг [Текст] : навч. посіб. / К. М. Бліщук, Є. Г. Матвійшин, А. С. Крупник [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білінської. — К. : К.І.С., 2014. — С. 6.
4. Там само. — С. 13.
5. Там само. — С. 27.
6. Щодо запровадження індикаторів сталого розвитку [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / О. О. Мартюшева. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1160>.
7. Сталый розвиток регіонів України [Текст] / М. З. Згуровський, А. О. Болдак, С. В. Войтко [та ін.]. — К. : НГУУ “КІП”, 2009. — С. 9.
8. Там само. — С. 8.
9. Там само. — С. 8.
10. Там само. — С. 8.

Р. Нnatenko

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING AT REGIONAL LEVEL IN UKRAINE

The directions for improvement of the system of state strategic planning at the regional level in Ukraine are revealed. The implementation of the process approach «Forecasting-Planning-Programming-Budgeting» in order to adhere to the unity of priorities in strategic planning documents is recommended. The implementation of strategic forecasting, benchmarking, integrational evaluation of sustainable development and strategic controlling for increasing the efficiency of the system of state strategic planning at the regional level is offered.

Key words: public administration, mechanism of public administration, strategic planning, strategic forecasting, regional development, benchmarking, strategic controlling.