

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

В.І. ПИЛА,
д.е.н., професор, Хмельницький університет управління та права,
Т.В. МАЙСТЕР,
слухач магістратури, Хмельницький університет управління та права

Сутність, завдання та основні етапи стратегічного планування в державному управлінні

У статті досліджено актуальні теоретичні питання сутності та основних характерних рис стратегічного планування як інструмента державного управління. Розглянуто основні етапи проведення стратегічного планування, а також методи, які є найбільш прийнятними до використання на кожному з них. Обґрунтовано необхідність удосконалення управління регіоном на основі використання стратегій і програм соціально-економічного розвитку.

В статье исследованы актуальные теоретические вопросы сущности и основных характерных черт стратегического планирования как инструмента государственного управления. Рассмотрены основные этапы проведения стратегического планирования, а также методы, которые являются наиболее приемлемыми для использования на каждом из них. Обоснована необходимость совершенствования управления регионом на основе использования стратегий и программ социально-экономического развития.

Постановка проблеми. За роки державної незалежності України питання стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни набуло особливої ваги. Це зумовлено нерівномірністю економічного та соціального розвитку областей країни, підвищенням техногенного навантаження на окремі території, нераціональним ресурсоспоживанням та затратним типом виробництва, спадом життєвого рівня населення регіонів держави.

Побудова ефективних моделей національного та регіонального (територіального) соціально-економічного розвитку, за змістом, визначає необхідність використання стратегічного планування на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування для пошуку доцільних стратегій розвитку. Процес опрацювання стратегії, а також її подальша деталізація у вигляді стратегічних та операційних планів, повинні відбуватися лише після проведення попереднього стратегічного аналізу, що охоплює найважливіші зовнішні та внутрішні елементи. Досягнення ж найбільш очікуваних цілей політики великою мірою залежить не просто від виконання визначеного, а переважно від впливу здійсненого на цільову сферу. Тобто здійснення стратегічного планування безпосередньо пов'язане з організацією конкретних дій у контексті як внутрішнього, так і зовнішнього вияву.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. У вітчизняній науковій літературі впродовж останнього часу розробкою концептуальних засад стратегічного планування, зокрема й у державному управлінні, займалися такі вчені, як О.В. Берданова, Р.Л. Брусак, В.М. Вакулєнко, Г.О. Дробенко, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, А.Ф. Мельник, Ю.А. Свірський, В.В. Тертичка, Ю.П. Шаров та ін.

Водночас слід відзначити, що багато теоретичних питань є ще не вирішеними, залишаються дискусійними, а в ряді випадків – і не окреслені. Це стосується, зокрема, з'ясування сутності, завдань та основних етапів стратегічного пла-

нування саме в державному управлінні, що і є метою представленої статті.

Метою статі є розкриття сутності стратегічного планування як інструмента державного управління та обґрунтовано необхідність удосконалення управління регіоном на основі використання стратегій і програм соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Планування одночасно має власні специфічні характеристики та є елементом ширшої категорії у форматі організації суспільної діяльності – менеджменті (управління в соціально-економічних системах). Будучи формотворчим, функціонально-орієнтаційним елементом системи управління воно відтворює систему в собі її елементи, надаючи їм власних параметрів. Таким чином, стратегічне планування – це ключовий елемент стратегічного управління, його функція, що допомагає центральним органам влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей і завдань.

Для того, аби оцінити роль і вигоди стратегічного планування, треба зрозуміти, що це водночас і процес, і продукт, який безпосередньо пов'язаний з поєднанням стратегічного (віртуального) та адміністративного (практичного) рішення у єдине управлінське рішення, спрямоване на досягнення чіткого, вимірюваного результату. Продуктом у цьому контексті є документ, в якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, на основі інформації, отриманої під час процесу планування. Стратегічне планування збільшує вірогідність того, що лідери держави (громади) розуміють, що на них чекає у майбутньому і будуть до цього готові, замість того, щоб постійно реагувати на події лише тоді, коли вони трапляються.

Стратегічне планування має ознаки раціонального процесу, однак визначається як не раціональний процес, але систематичний, що, як і в раціональних процесах, вимагає послідовного руху, – починається з визначення проблеми і оцінки можливостей, розгляду альтернативних рішень і завершується втіленням політики на практиці та оцінкою одержаних результатів [1, с. 46].

За змістом стратегічне планування складається з аналізу, прогнозування й планування [2, с. 378]. Аналіз становить собою ключовий елемент планування в послідовності організаційних дій щодо здійснення стратегічного планування, його циклу: планування – формулювання та опис – втілення і моніторинг. У поєднанні прогнозування та планування вибудовується стратегія поведінки суб'єкту управління відносно об'єкту та системи в цілому.

Стратегія – узагальнююча концепція майбутніх дій, модель досягнення цілей, яка визначає пріоритети і основні напрями діяльності [3, с. 13]. Формування ж стратегії та складання плану щодо її реалізації визначається як стратегічне планування, що в системі управління надає довгострокового характеру. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує владу і громадян на досягнення поставлених цілей.

Стратегічне планування не заміняє інші види планування, а навпаки, доповнює їх. Воно зорієнтоване на допомогу у виявленні центральних проблем, що стоять перед суспільством (громадою) на шляху до майбутнього [4, с. 45]. Практично стратегічне планування – це процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі.

Сутність стратегічного планування полягає в тому, що це процес, націлений на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, в якому існує той чи інший об'єкт; спрямований у майбутнє, який визначає цілі та напрями розвитку, методи і способи досягнення цих цілей; циклічний, що містить в собі аналіз і коригування реалізації стратегічного плану на етапах його втілення [5, с. 2].

До характерних рис стратегічного планування належить:

- спрямованість у середньо- та довгострокову перспективу;
- орієнтація на досягнення визначальних для даної системи цілей;
- взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів;
- врахування впливу умов та факторів щодо стану об'єкта [2, с. 371].

Досліджуючи процес стратегічного планування, можна дійти висновку, що в науковій та навчальній літературі немає однозначності щодо змісту першого кроку цього процесу. На думку деяких спеціалістів, якої притримуємося і ми, що плануванню має передувати визначення мети [6, с. 22], хоча інші перевагу віддають аналізу ситуації, яка склалася [7, с. 16–17].

З усіх методів комплексного аналізу найприйнятнішим вбачається метод SWOT-аналізу, оскільки він порівняно простий для застосування та одночасно дозволяє представити достатньо чітке і детальне бачення ситуації. Про вдалість та прийнятність цього методу свідчить той факт, що метод SWOT-аналізу міститься та рекомендується до застосування в усіх наукових і навчальних виданнях зі стратегічного планування в державному управлінні.

Наступним етапом здійснення стратегічного планування є формування можливих альтернатив подальшої діяльності та розвитку. Проведений SWOT-аналіз дозволяє визначити можливі варіанти розвитку подій тощо.

Важливим кроком у стратегічному плануванні є оцінка та порівняння сформованих альтернатив. Для співставлення цих варіантів необхідно здійснити їх формальну оцінку за комплексом показників. За критерієм співвідношення зручності застосування та достатності повноти оцінки найприйнятнішим методом для цього є PEST-аналіз. За кожним з показників (політика, економіка, соціальна сфера, технічні аспекти) визначається вплив реформування на сучасну систему з присвоєнням цьому впливові цифрового значення: позитивний (+1), негативний (-1) та нейтральний (0). Потім мають бути визначені загальні наслідки дій за кожним варіантом.

Сьогодні у кожному регіоні розробляються регіональні стратегії, метою яких є визначення довгострокових цілей

розвитку, параметрів прогнозних змін. Саме вибір стратегічних цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів дозволить зосередити зусилля органів регіональної влади на найбільш перспективних для конкретного регіону напрямках розвитку і, одночасно, забезпечити вирішення низки проблем регіонів, серед яких: підвищення ефективності використання ресурсної бази територій, поглиблення спеціалізації, розширення взаємодії суб'єктів економічної діяльності, формування регіональних ринків, подолання територіальних диспропорцій та ін. [8]. Регіональні стратегії не обмежуються лише визначенням перспективних напрямів розвитку регіонів. Вони передбачають програму конкретних дій регіональної влади в розрізі пріоритетних для регіонів сфер економічної діяльності з метою досягнення бажаних прогнозних орієнтирів.

Основні завдання стратегічного планування розвитку держави та її регіонів полягають у:

- забезпеченні оптимального розвитку економіки регіонів у єдиному господарському комплексі держави;
- вдосконаленні, спеціалізації територій;
- встановленні оптимальних пропорцій;
- ефективному використанні трудових і природних ресурсів та виробничих потужностей;
- раціоналізації розміщення продуктивних сил [9].

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку має такі стадії:

- розроблення концепції регіонального розвитку;
- обґрунтування важливих пропозицій;
- формування системи цільових програм.

Генеральною метою стратегії соціально-економічного розвитку регіону є орієнтація на діяльність у напрямі стабілізації та підвищення якості життя населення на основі підвищення ефективності економіки і забезпечення додаткових надходжень у бюджети всіх рівнів за рахунок активізації інноваційних та інвестиційних процесів. Пошук ефективних моделей регіонального (територіального) соціально-економічного розвитку визначає необхідність використання стратегічного планування на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування для визначення найбільш оптимальних стратегій регіонального розвитку, з врахуванням пріоритетів, встановлених Стратегією економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 роки» [10], «Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2015 року» [11], Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [12].

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону визначає зміст основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, найважливіші з яких – управління соціально-економічним розвитком, бюджетом та фінансами, економікою та підприємництвом, майном і землею, зовнішньоекономічною діяльністю, охороною навколишнього середовища.

Не можна не погодитися з думкою спеціалістів, які вважають, що концепція соціально-економічного розвитку регіону

– це цілеспрямований комплексний документ, який охоплює систему найважливіших заходів економічної політики розвитку регіону у стратегічній перспективі на основі необхідної і достатньої економічної самостійності (стратегічні пріоритети, цілі, пропорції і механізми) [11].

Отже, концепція регіонального розвитку визначає важливі структурні зміни в процесах соціально-економічного розвитку у формі важливих пріоритетів, цілей і забезпечує їх реалізацію економічних та організаційно-правових механізмів. На основі концепції регіону формується стратегічна комплексна програма соціально-економічного розвитку, що охоплює систему взаємопов'язаних цільових програм. Процес формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів є одним із найважливіших напрямів діяльності виконавчих і законодавчих органів влади на всіх рівнях.

Стратегія розвитку кожного соціально-економічного району має формуватися на основі реалізації тих чи інших принципів регіональної політики, які дають можливість створити відповідні умови для життєдіяльності населення на певній території на конкретний (даний чи прогнозний) період, і це є головні напрямки розвитку продуктивних сил. Принципи регіональної політики розробляються в рамках стратегії соціально-економічного розвитку держави. Кожен з них має відображати проблеми розвитку суспільства; мати в своїй основі закономірність, торкатись крупної проблеми, а також служити інструментом вирішення стратегічних завдань регіонального розвитку.

Складовою механізму державної регіональної економічної політики є прогнозування. Воно виконує роль з'єднувальної ланки між теоретичними розробками та господарською практикою. Загальна мета прогнозу соціально-економічного розвитку регіонів полягає в тому, щоб інформаційно забезпечити об'єктивність управлінських рішень щодо оптимальних шляхів розвитку регіональної економіки у майбутньому. Регіональне прогнозування за останні роки досягло значних масштабів. Прогнози і програми розвитку регіонів складають як на національному (в межах країни), так і на міжнародному рівні (СЄЗ, євро регіони та ін.) із залученням іноземного капіталу. На макрорівні прогнози розробляють для країни в цілому. Вони можуть бути галузевими, проблемними, комплексними.

Базою планування соціально-економічного розвитку регіону є система досягнутих макроекономічних показників, державні соціальні стандарти і нормативи забезпеченості населення, національно-етнічні особливості регіону, характеристика розвитку соціальної інфраструктури, можливості потенційних інвесторів та інвестиційна привабливість регіону.

Систему прогнозів розвитку економіки регіонів розробляють у кілька етапів. На першому етапі здійснюють комплексний аналіз і систематизацію регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, на другому – вибудовують «дерево цілей», ґрунтоване на їхньому чіткому ранжуванні відповідно до пріоритетів регіонального розвитку і наявних фінансових

ресурсів, на третьому – формулюють обмеження та критерії, які й визначають межі прийнятних рішень і засобів досягнення окреслених цілей, на четвертому – відпрацьовують можливі сценарії розвитку подій у перспективі залежно від обраних шляхів розв'язання регіональних проблем.

Серед принципів регіонального програмування необхідно виділити насамперед:

- високу цільову спрямованість на кінцевий результат;
- чітке визначення системи пріоритетів;
- узгодженість завдань щодо раціонального використання всіх видів ресурсів;
- перманентність розроблення програмних заходів;
- конкурсні умови формування програм;
- керованість і контроль за розробленням та реалізацією програми.

Державні регіональні програми сприяють найповнішому узгодженню територіальних і галузевих інтересів, створюють реальні передумови для зближення рівнів розвитку продуктивних сил та рівня життя населення в регіонах [14]. Підготовлені державні регіональні програми соціально-економічного розвитку схвалює Кабінет Міністрів України, і вони стають складовими державної програми розвитку країни.

Найважливішим стратегічним завданням розвитку національно-господарського комплексу в найближчій перспективі є виведення України з кризи і формування реальних джерел економічного піднесення. Вирішення цих завдань залежить від досконалості регіональної політики, від неї залежить і вирішення завдань по розбудові держави: створенні єдиного соціально-економічного простору України, побудові ефективного функціонуючого національно-господарського комплексу, досягненні повноцінного розвитку регіонів, інтеграції економіки в міжнародному соціально-економічному просторі.

Враховуючи те, що розробка стратегій не є відокремленою ланкою діяльності регіональної влади, подальші наукові пошуки необхідно зосередити на вдосконаленні цієї та інших ділянок прогностичної діяльності, які в сукупності забезпечать формування комплексної системи регіонального прогнозування, вдосконалення механізмів його реалізації, побудованих на основі оптимізації взаємодії регіональної влади, суб'єктів господарювання та населення регіонів [13]. Така постановка питання вимагає від регіональної влади втілення в життя якісно нової культури управління, розробки науково обґрунтованих прогнозів очікуваних змін, які характеризуватимуть перспективну модель соціально-економічного розвитку кожного регіону України.

Висновки

Отже, процес стратегічного планування – один із найважливіших напрямів діяльності виконавчих і законодавчих

органів влади на всіх рівнях. Воно є конкретною формою, за допомогою якої здійснюють державне регулювання економіки, тобто визначають стратегію, розробляють, оголошують та реалізують цілі регіональної економічної політики.

Література

1. Браун П. Посібник з аналізу державної політики [Текст]: [пер. з англ.] / П. Браун. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
2. Запровадження стратегічного планування в Україні [Текст]: зб. документів і матеріалів: [укл. В. Тертичка]. – К.: Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 437 с.
3. Шаров Ю.П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях [Текст]: навч. посіб. / Ю.П. Шаров. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 56 с.
4. Розенфельд Реймонд А. Лекції з державної політики [Текст] / А. Реймонд Розенфельд. – К.: Вид. «К.І.С.», 2002. – 60 с.
5. Дробенко Г.О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад [Текст] / Г.О. Дробенко, Р.Л. Брусак, Ю.А. Свірський. – [вид. 2-ге] – Л.: Вид-во «СПЛОМ», 2001. – 118 с.
6. Латинін М.А. Стратегічне планування [Текст] / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 104 с.
7. Берданова О.В. Стратегічне планування [Текст] / В.М. Вакулєнко, О.В. Берданова, В.В. Тертичка. – К.: ПАУСІ, 2007. – 149 с.
8. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки [Текст]: навч. посіб. / Л.А. Швайка. – К.: Знання, 2006. – 435 с.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 №1602-III [Текст] // Урядовий кур'єр від 26.04.2000.
10. Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки: Стратегія від 28.04.2004 №493/2004 [Текст] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
11. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 року: Стратегія від 21.07.2006 №1001 [Текст] // Офіційний вісник України. – 09.08.2006. – 2006 р., №30, с. 36, стаття 2132.
12. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. №2850-IV [Текст] // Голос України від 08.11.2005 р. – №211.
13. Топчів О.Г. Планування територій у контексті сталого розвитку регіонів [Текст] / О.Г. Топчів // Регіональні проблеми України географічний аналіз та пошук шляхів вирішення. Зб. наук. праць. – Херсон: ПП Вишемирський, 2005. – С. 3–11.
14. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Схвалена розпорядженням КМУ від 04.10.2006 р. №504-р [Текст] // Офіційний вісник України від 18.10.2006 р. – 2006 р., №40, с. 119, стаття 2692, код акту 37487/2006.