

7. Програма економічних реформ. [Електрон. ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>

8. Про внутрішнє та зовнішнє середовище України в 2013 році. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України, 2013. – 576 с. [Електрон. ресурс]. Режим доступу: www.president.gov.ua/docs/posl.pdf

9. Петровська О.С. Сучасна модель економічного розвитку національної економіки / О.С. Петровська // Економічна теорія. – 2008. – № 1. – С. 30–40.

10. Мойсеєнко І.П., Флейчук М.І. Стратегія економічного розвитку України в умовах кризи // ISSN 2074–5370. Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. 2012. № 1 (5). Том 1. – С. 274–282.

11. Білорус О.Г. Проблеми політичної економії глобалізму. Глобалізм як світова система імперіалістичної інтеграції // Україна в глобалізованому світі: Зб. наук. праць / НАН України. Ін-т світової економіки і міжнародних відносин; Нац. б-ка України ім. В.І.Вернадського. – К., 2007. – 176 с. – С. 5–23.

12. Вітер І.І. Глобальні стратегії ЄС і євроінтеграційна Національна стратегія України в умовах світової системи глобалізму // Білорус О.Г. Глобальні стратегії Євросоюзу: монографія / О.Г. Білорус, Ю.М. Ма-

цейко, І.І. Вітер; за наук. ред. О.Г. Білоруса. – К.: КНЕУ, 2009. – 528, [8] с. – С. 422–510.

13. Вітер І.І. Конкурентні стратегії Євросоюзу в умовах глобальної кризи // Глобальний кризовий розвиток та антикризові тенденції: Матер. Міжнар. наук. конф. / Відп. ред. О.Г. Білорус / К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2011. – 222 с. – С. 96–103.

14. Europe 2020 – European Commission – Europa. [Електрон. ресурс]. Режим доступу http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_en.pdf

15. Саммит ЕС утвердил амбициозную стратегию «Европа–2020». [Електрон. ресурс]. Режим доступу: <http://www.rosbalt.ru/2010/06/17/746150.html>

16. Гуменюк В., Зарембо К., Білоус А. Фінансова перспектива ЄС: на 2014–2018 роки: способи впливу. Звіт. Лютий. 2010. – 29 с.

17. Экономическое положение Европы плачевно. Пресс-служба ЦК КПУ. Киевский вестник. – 2013. – №64 (7155). – 22 июня. – С. 4.

18. Интеграция Украины поможет процессу выхода Европы из кризиса – Янукович. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://korrespondent.eu/politika/politika/774351>

19. Крючков Г. Зазывалы... // Киевский вестник. – 2013. – №54 (7145). – 30 мая. – С. 5.

Б.М. ЦУКІН,
к.е.н., доцент, зав. відділом моделювання та прогнозування економічного розвитку,
Науково-дослідний економічний інститут Мінекономрозвитку України,
А.В. ЦИГАНЮК,

к.е.н., зав. відділом регіональної політики, Науково-дослідний економічний інститут Мінекономрозвитку України

Становлення системи стратегічного планування в Україні: проблеми та напрями вдосконалення

У статті висвітлено сучасний стан системи соціально-економічного планування та досвіду розроблення стратегічних програмних документів в Україні. Висвітлюються напрями вдосконалення існуючої практики стратегічного планування. На основі проведеного аналізу процесу формування та становлення системи стратегічного планування в Україні доводиться, що держава, як самий потужний соціально-економічний інститут, може та повинна бути орієнтована на вираження суспільних цілей і пріоритетів розвитку, їх оформлення в стратегічних документах соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, економічний розвиток, фактори, цілі, пріоритети.

В статье освещено современное состояние системы социально-экономического планирования и опыта разработки стратегических программных документов в Украине. Освещаются направления совершенствования существующей практики стратегического планирования. На основе проведенного анализа процесса формирования и

становления системы стратегического планирования в Украине доказывається, что государство, как самый мощный социально-экономический институт, может и должно быть ориентировано на выражение общественных целей и приоритетов развития, их оформление в стратегических документах социально-экономического развития.

Ключевые слова: стратегия, стратегическое планирование, экономическое развитие, факторы, цели, приоритеты.

In article osvescheno Modern Status of socio-economic systems and Scheduling Experience Creative stratehycheskyh prohrammyh documents in Ukraine. Osveschayutsya direction Improvement of existing practices stratehycheskoho planning. On the basis of the analysis process generating system stratehycheskoho Formation and Scheduling in Ukraine pryhodytsya, that State, kak samyuy moschnyy socio-economic institute, can i dolzhna byt oryentyrovana on Expression obschestvennyh goals and pryorytetov development,'s clearance documents in stratehycheskyh socio-economic development.

Keywords: strategy, strategic planning, economic development, factors, objectives, priorities.

Постановка проблеми. Головною системною проблемою у сфері стратегічного планування протягом всього періоду незалежності залишається відсутність стратегічного бачення вектора національного соціального і економічного розвитку.

Процес формування системи стратегічного планування в Україні проходив від повного заперечення (початок 90-х років) до повного визнання. З початку незалежності в Україні тривала інтенсивна робота зі знищення планово-адміністративної системи, планування фактично було визнано головним «злом» і небезпекою для формування ринкових відносин в Україні. І ці «зусилля» не були даремними – механізм державного регулювання економіки був значно ослаблений, а в окремих сферах економічного життя – знищений.

Державі відводилася переважно фіскальна роль – збір і розподіл податків, при цьому була відсутня чітко прописана економічна політика з її пріоритетами, цілями, завданнями тощо, власне – стратегічне бачення майбутнього.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблеми становлення та питання розроблення стратегії соціально-економічного розвитку України активно досліджено в роботах вітчизняних вчених економістів Я. Базиліюк, В. Беседіна, В. Будкіна, І. Бураковського, А. Гальчинського, В. Геєця, А. Ємельянова, Я. Жаліло, А. Кредісова, І. Крючкової, І. Манцурова, С. Мочерного, В. Найдюнова, О. Чмир, Б. Щукіна та інших. Варто відзначити і значну кількість публікацій,

що присвячені питанням стратегічного розвитку окремих сфер та видів економічної діяльності, підприємств.

Проте до сьогодні система стратегічного планування не функціонує на повну потужність і результати виконання стратегічних документів далекі від очікуваних.

Мета статті – дослідження процесу і розробка рекомендацій щодо напрямів вдосконалення є важливим завданням як в теоретичному, так і в практичному плані.

Виклад основного матеріалу. Економічна політика початку 90-х років через відсутність теоретичних і практичних основ характеризувалася невизначеністю національної мети, напрямів і методів формування суспільних відносин та державного устрою на ближню і далекую перспективу. Вона була неадекватною ситуації, несистемною, непослідовною і неефективною, внутрішнім змістом була лише боротьба інтересів.

У результаті держава отримала: стихійність і безсистемність процесів прийняття рішень, відсутність комплексної системи планування необхідних реформ, їх покрокової реалізації, оцінки їх наслідків, прогнозування економічних процесів. Як наслідок – значні прорахунки та суттєві втрати в економіці. За перші три-чотири роки обсяг ВВП зменшився на 45,6%, промислове виробництво – на 40,4, сільськогосподарське – на 32,6%. Були повністю розбалансовані грошова та фінансова системи. Особливо вразили наслідки найвищої у світі гіперінфляції, яка у 1993 році досягла 10256%. Дефіцит державного бюджету покривався грошовою емісією НБУ.

Умовно ретроспективу стратегічного планування в Україні можна поділити на чотири етапи (рис. 1).

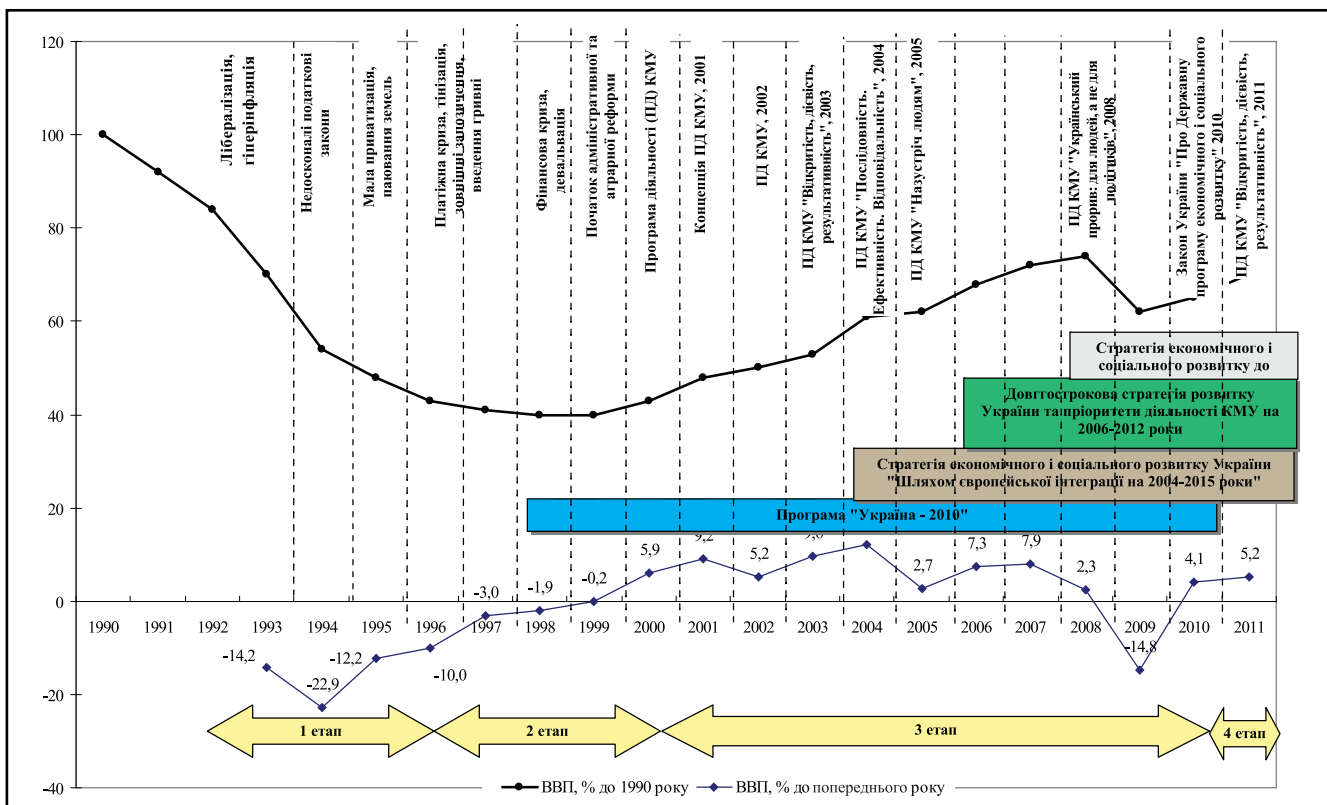


Рисунок 1. Темпи зміни ВВП та макроекономічні процеси на фоні запрограмованих дій уряду. Часовий горизонт стратегічних документів

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

1 етап – знищення і неприйняття планування, як рудименту радянської системи стратегічного планування і поступове усвідомлення важливості державного управління його ролі і значення. Цей етап розпочався у січні 1992 року і тривав по серпень 1996 (закінчився прийняттям Конституції). Цей період характеризувався відсутністю науково обґрунтованих ринкових реформ, лібералізацією цін і гіперінфляцією, номенклатурною приватизацією, суттєвим економічним спадом, криміналізацією суспільства і економіки, катастрофічним падінням життєвого рівня населення.

Після введення у 1994 році порядку, відповідно до якого план розробляється після та на основі затвердженого бюджету, держава фактично втратила планові важелі управління економікою.

У 1994–1995 роках відбувалося фактичне невтручання держави у функціонування економіки, яка розвивалася на основі саморегулювання. Влада виконувала лише окремі управлінські функції на макроекономічному рівні, застосовуючи монетарні методи.

Фінансово–банківська і цінова політика спрямовувалися виключно на призупинення інфляційних процесів, зниження дефіциту бюджету, стримування зростання цін, що викликало продовження спаду виробництва.

2 етап розвитку стратегічного планування є етапом конституційного становлення елементів державного регулювання. Він розпочався з прийняттям Конституції в 1996 році і закінчився із законодавчим закріпленням системи державного прогнозування і програмування в Законі України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України».

На цьому етапі влада приділяє увагу не тільки кон'юнктурним питанням, а й питанням розвитку на перспективу. Го-

ловним плановим документом залишався держбюджет, від якого залежало виконання державних цільових програм та програм діяльності уряду.

На той час програмно–планові документи розроблялися кожним урядом, вони не були ув'язані між собою, кожен з них передбачав не досягнення єдиної цілі суспільства, а власні цілі розробників; вони не відповідали будь–якій економічній політиці держави.

3 етап розвитку стратегічного планування економіки розпочався з прийняттям Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» у 2000 році. До речі, аналогічний закон в Росії «О государственном прогнозировании и программах социально–экономического развития» був прийнятий у 1995 році, тобто на п'ять років раніше.

Відповідно до закону система прогнозних і програмних документів в Україні складалася з: прогнозів економічного і соціального розвитку на коротко– і середньостроковий періоди; щорічної ДПЕСР; прогнозів розвитку АРК, областей, районів і міст на середньостроковий період, щорічних регіональних програм тощо (рис. 2). Як показано на рис. 2, більшість з документів системи була необов'язковою і розроблялася лише у разі потреби, а ті, що розроблялися, мали індикативний, тобто рекомендаційний, характер.

Десять років існування закону продемонструвало як його необхідність, так і ряд недоліків (рис. 3).

Як видно з рис. 4, згодом розробка загальнонаціональний програма стратегій розвитку стала формальністю: мала стандартний набір пріоритетів, які, по суті, переписувалися з року в рік, при цьому економічна ситуація не змінювалася: приміром, на пріоритетності модернізації виробництва,

Перспектива	Державний рівень	Регіональний рівень	Галузевий рівень	Райони і міста	Підприємства
Довгострокова (> 5 років)	Перелік документів законодавчо не регламентовано. У разі необхідності прогнози і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на тривалий період (понад 5 років).				
	Державна програма економічного і соціального розвитку України (у разі потреби)		Програми розвитку окремих галузей економіки (у разі потреби)		
Середньострокова (на 3-5 років)	Прогноз економічного і соціального розвитку України на 5 років	Прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період	Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період	Прогнози економічного і соціального розвитку районів і міст	Стратегічні плани підприємств, фірм, об'єднань (у разі потреби)
			Програми розвитку галузей економіки (у залежності від специфіки галузі і поставлених завдань)		Інвестиційні проекти, бізнес-плани (у разі потреби)
Короткострокова (1 рік)	Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Програми економічного і соціального розвитку України			Інвестиційні проекти, бізнес-плани (у разі потреби)
	Державна програма економічного і соціального розвитку України на наступний рік				

Рисунок 2. Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року №1602



Рисунок 3. Переваги і недоліки існуючої системи прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

енергозбереження та технологічного оновлення наголошувалося в усіх без винятку стратегічних документах. Проте до сьогодні частка проміжного споживання у ВВП, як і раніше, перевищує 50%, а в окремих регіонах – перевищує 80%.

Вітчизняний досвід стратегічного планування дає підстави для висновку: якщо стратегічний документ носить індикативний, тобто необов'язковий характер, не визначені відповідальні за його реалізацію та терміни виконання – такий документ реалізовуватися не буде.

Таким чином, Україна підійшла до межі, коли існування закону в існуючому вигляді є недоцільним, а ресурси на його виконання досить великими. Виникла ідея його докорінної зміни.

4 етап розпочався з внесенням на розгляд Верховної Ради проекту закону «Про стратегічне планування», який був прийнятий у першому читанні.

ДПЕСРУ–2010 крім того, що вперше була затверджена як закон України, суттєво відрізнялася від тих програмних документів, які були розглянуті у минулі роки. Крім визначених цілей і пріоритетів розвитку в ній достатньо конкретно були визначені засоби та шляхи їхнього досягнення, сформовано взаємоузгоджену і комплексну систему заходів усіх органів влади, спрямованих на розв'язання соціально-економічних питань розвитку країни.

Проте протягом всього періоду галузеві виробничі програми формувалися без врахування потреб суміжних галузей, реальних потреб та платоспроможного попиту населення. Це, безумовно, стримувало прогресивний розвиток країни та нівелювало ефективність реалізації економічної і соціальної політики, крім того, негативно впливає на міжнародний імідж країни, закріплює її низькі рейтинги за багатьма критеріями та оцінками.

Мінекономіки приймається рішення, що саме середньотрокова державна програма має стати своєрідним ядром всієї системи управління, взаємозв'язку стратегічного та бюджетного планування, прогнозування та організаційних заходів. Для виправлення ситуації та вдосконалення системи державного управління і регулювання було підготовлено проект ДПЕСРУ на 2012 рік та прогнози на 2013 і 2014 роки.

При цьому було змінено підхід по підготовці такого роду документів. Програма розроблялася за такою схемою: на основі оцінок соціально-економічного стану кожного регіону і оцінок стану галузей економіки визначався потенціал розвитку національної економіки. Параметри розвитку країни в наступному році характеризують зведені соціально-економічні показники, що представлені в програмі в галузевому та територіальному розрізах, побудовані на базі даних підприємств, організацій та установ щодо їхніх виробничих програм та проектів.

Іншою особливістю державної програми стало те, що вона була визначена основою для формування та раціонального використання державних фінансових ресурсів відповідно до цілей, пріоритетів і завдань.

У розробці проекту програми брали участь практично всі структурні підрозділи НДЕІ, зокрема нашим інститутом розроблялися: загальні характеристики галузі / сектору / сфери діяльності чи державної політики, яка проводиться у цій галузі, виписували проблеми, що впливають на розвиток, обсяги та ефективність державної підтримки, критерії ефективності та результативності, ризики.

Таким чином, програма являла собою комплексний, збалансований та узгоджений документ, спрямований на реалізацію державної політики в усіх галузях економіки та соціальної сфери. Цей документ чітко окреслював пріоритетні

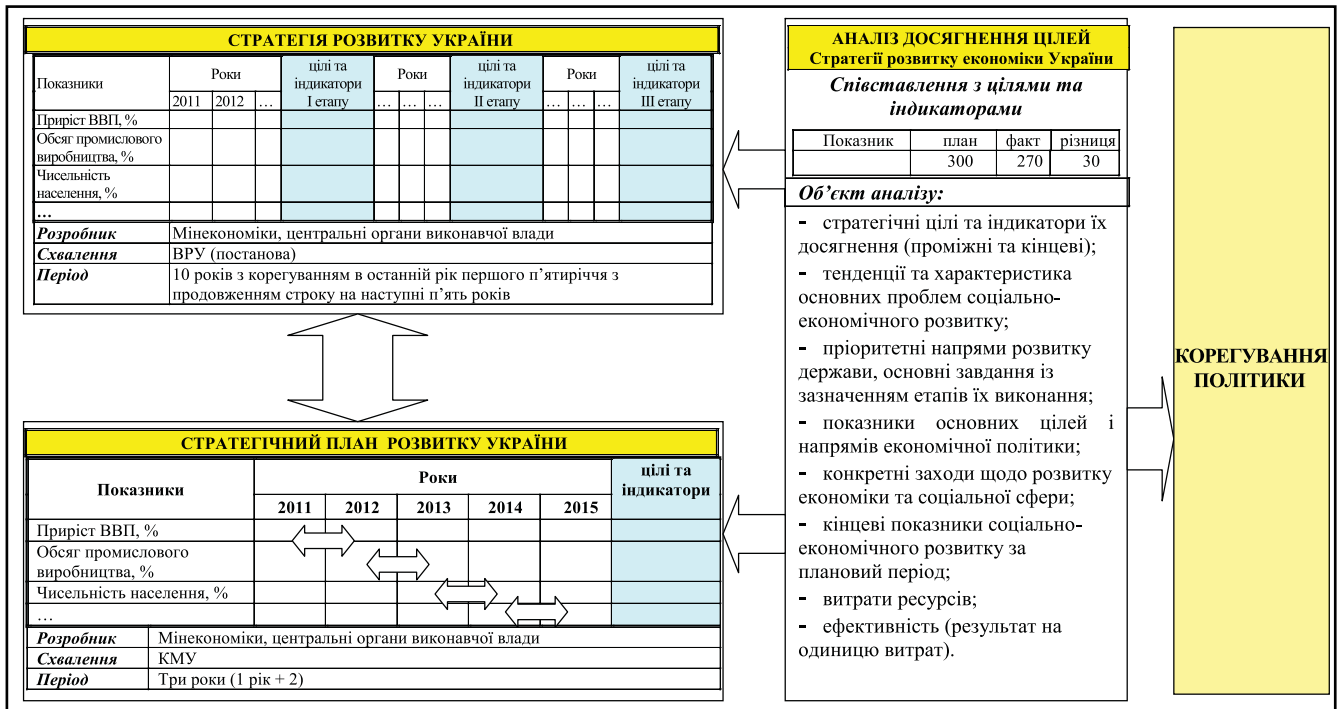


Рисунок 4. Схема аналізу досягнення цілей Стратегії розвитку України

завдання та шляхи їхнього досягнення, а також оцінював необхідний фінансовий ресурс.

Неодноразово наголошувалося, що основною ідеєю проекту програми було – впровадження в практику діяльності сучасних методів оцінки ефективності бюджетних витрат, обов'язкове узгодження цілей з досягнутими результатами. Передбачалося, що перехід від короткострокового до середньострокового планування зорієнтує бюджетний процес на прозорий розподіл коштів та максимально-ефективне управління бюджетними ресурсами відповідно до пріоритетів державної політики.

Саме середньострокова держпрограма має стати своєрідним ядром цієї системи управління, взаємозв'язку стратегічного планування, бюджетного планування, прогнозування законотворчої діяльності та організаційних заходів.

Проте вже в першому півріччі 2012 року за ініціатииви Адміністрації Президента розробку ДПЕСР було скасовано і головним програмним документом Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», а стратегічною базою – передвиборча програма Президента України Віктора Януковича «Україна – для людей».

На нашу думку, прийняття такого рішення – суттєвий крок назад у розвитку та становленні системи стратегічного планування в Україні:

По-перше, програма передбачає завдання для державного сектору економіки і орієнтири для недержавного сектору, в той час як План дій лише декларує зміни на краще. Приміром: Завдання 1.1 «Покращення системи управління державними фінансами».

По-друге, Державна програма розробляється за участю всіх гілок влади, ЦОВВ, а план дій – лише Адміністрацією

Президента, тобто Державна програма є більш деталізованою і обґрунтованою.

По-третє, Державна програма розробляється раніше ніж План дій і є основою для розроблення Державного бюджету, в ній одним з етапом є розроблення основних макроекономічних показників, зокрема ВВП, показники за галузями і регіонами. План дій не структурований за розділами: інвестування, соціальні, зовнішньоекономічна діяльність, а більше нагадує набір безсистемних невпорядкованих кроків, що часто суперечать один одному. Державна програма є комплексним документом, де всі розділи ув'язані між собою, а План дій – набір окремих завдань.

План дій, по суті, є спробою отримання більших повноважень і додаткових функцій Адміністрацією Президента, це більшою мірою притаманне авторитарним формам правління, в той час як Державні програми чи державні плани використовуються більшістю країн світу і дають позитивний ефект.

Державна програма являє собою розрахунково-прогностичний документ, а План дій – директиви.

Висновки

З огляду на вищезазначене вважаємо за доцільне прийняття таких дій:

1. Удосконалити законодавство, що регламентує підготовку прогнозних і програмних документів у плані законодавчого визначення та закріплення довгострокової середньострокової і короткострокової компоненти.

2. Процес стратегічного планування має охоплювати всі структурні компоненти національного господарства. Тобто всі документи стратегічного планування повинні представляти єдину систему, а саме – середньострокові та коротко-

строкові плани розвитку повинні являти собою узгоджені частини довгострокових стратегічних планів або програм розвитку. На сьогодні системи стратегічного планування макро- та мезорівня не пов'язані із системою мікрорівня ні в методичному, ні в організаційному аспектах;

Стратегічні заходи економічної політики мають формуватися за принципом програмно-цільового підходу. Кожен захід має бути конкретним, працювати на досягнення цілей, поставлених перед певною сферою економічної політики.

3. Аналіз досягнення цілей стратегії розвитку проводиться за допомогою побудованої матриці завдань та індикаторів, які слугують орієнтиром для розроблення відповідної політики. Наявність у стратегічних документах показників-індикаторів, на які вона власне націлена, дає можливість отримати завчасне попередження макроекономічних змін (позитивних чи негативних), своєчасно визначити ризики для економіки України, вдосконалити методологію аналізу поточних економічних тенденцій, структурних змін та їх кращої оцінки.

Схематично проведення аналізу зображено на рис. 4.

5. При розробці стратегічних документів необхідно забезпечити отримання необхідних статистичних і звітних даних. Отримання звітних даних за вибраними показниками має бути безперервним, забезпечуватися їх порівнянність за окремі періоди, а також з показниками, які використовуються у міжнародній практиці.

Зазначені напрями удосконалення розроблення документів стратегічного планування, за умови застосування системного підходу, можуть сприяти покращенню змістовного наповнення стратегічних планів і стратегій, які розробляються на різних ієрархічних рівнях національної економіки, закладенню передумов розробки дієвих стратегічних планів та ефективних засобів їх реалізації.

Список використаних джерел

1. Lisbon Strategy for Growth and Jobs // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass_detail.pdf.

2. European Commission Statistics // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://epp.euros->

tat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_SI_IR&root=REF_SI_IR/si_ir/tsiir020

3. Strategies for Sustainable Development // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf>

4. Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій / Відпов. ред. к.е.н. Ю.В. Кіндзерський. – К.: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2007. – 408 с.

5. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2007. Т. 1: Економіка знань – модернізаційний проект України / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2007. – 544 с.

6. Стратегические ориентиры экономического развития России: Науч. доклад. – СПб.: Алетей, 2010. – 664 с.

7. Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общ. ред. Л.И.Абалкина. – М.: Издательство «Экзамен», 2004. – 608 с.

8. 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 економіки та з питань европ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

9. The European Regional Development Fund / Regional Policy // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_en.htm

10. Regional Development Programmes 2007 – 2013 / Regional Policy // Офіційний сайт Європейської комісії. – [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/search.cfm?gv_pay

11. Інвестиційна діяльність: Банк інвестиційних пропозицій. // Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні. – [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=6502922

12. Матеріали до розділів Проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2013 рік та основних напрямів розвитку на 2014 і 2015 роки. Міністерство економічного розвитку і торгівлі. 2012 рік.

М.М. ПОГРЕБНЯК,
к.е.н., нач. відділу економічного моніторингу, аналізу та оплати праці, Державне агентство автомобільних доріг України

Системні аспекти програмно-цільового управління

У статті розглянуто ключові системні аспекти програмно-цільового управління із застосуванням методичного інструментарію економічної кібернетики. Запропоновано визначення цільового програмування як кібернетичної системи, розроблено схему та досліджено системні особливості про-

грамного управління. Сформовано підхід до розробки цільових програм з урахуванням їхніх системних особливостей. Розглянуто істотні характеристики суб'єкта програмування. Проведено дослідження об'єкта програмування як підсистеми та розроблено її формалізовану кібернетичну модель.