

**ЕВОЛЮЦІЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

Ключові слова: планування, стратегічні пріоритети, соціально-економічний розвиток, макрорівень, мезорівень, національна економіка.

Плануванню відводилося і продовжує відводитися особливе місце в системі управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в суспільстві. До розробки прогнозів, програм та планів органи державної влади та управління різних рівнів (як загальнодержавного – макрорівня, так і регіонального та місцевого – мезорівня) вдаються через власне бажання передбачити майбутні зміни в економічній та соціальній сфері на шляху до економічного та соціального розвитку, визначити цілі та завдання перспективного розвитку на шляху активізації господарської діяльності, забезпечення структурної перебудови народногосподарських комплексів, вирішення проблем соціального характеру, що пов'язані із зайнятістю населення, розвитком соціальної інфраструктури, ліквідацією соціально-економічних криз, створення умов для екологічної безпеки та ін. Серед великого різноманіття заходів впливу органів державної влади та управління на економічні перетворення саме інструменти інституту планування визнаються науковцями найбільш важливими з огляду на їх здатність організувати чітку, всебічно обґрунтовану роботу господарюючих суб'єктів для досягнення тих завдань, що стоять перед суспільством, владою та бізнесом. Одним із таких інструментів є стратегічне планування, яке шляхом діалогу влади з представниками інших секторів економіки (бізнесом, неурядовими організаціями, територіальною громадою) сприяє формуванню погоджених поглядів щодо бачення гармонійного економічного та соціального розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць держави, а у підсумку і країни в цілому.

Останнім часом проблеми стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій набуває все більшої актуальності. У працях представників наукових шкіл різних регіонів країни представлено дослідження теоретико-методологічних та практичних аспектів стратегічного планування на різних рівнях управління економікою. Разом з тим, незважаючи на безсумнівну цінність напрацювань науковців виникає потреба розглянути стратегічне планування як цілісний процес у системі управління національним господарством, який спрямований на досягнення єдиної стратегічної мети держави зусиллями усіх територій мезорівня, що утворюють складну систему макрорівня. Особливої актуальності питання набуває з огляду на перспективи інтеграції України до Європейського союзу, де діє загальна для усіх країн-учасників схема опрацювання національних та регіональних стратегій, задля отримання фінансування запланованих заходів зі структурних фондів ЄС.

У статті буде зроблена спроба дослідити особливості відображення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни та її територій як складових макросистеми у програмно-планових документах стратегічного типу з початку проголошення Україною незалежності до сьогодення, поглянути на процес з позиції погодженості планів та всеохоплюваності об'єктів планування.

Стратегічне планування в незалежній Україні слід розглядати як процес, що спрямований на визначення цілей та пріоритетів розвитку соціально-економічної системи (спочатку макрорівня, а згодом і мезорівня) на середньострокову або довгострокову перспективу, а також шляхів, ресурсів і термінів їх реалізації. Відштовхуючись від такої дефініції, стратегічне планування має забезпечити формування довгострокових пріоритетів діяльності держави, регіону, міста чи іншої території, прозорість та узгодженість стратегічних планів господарюючих одиниць різних рівнів, реалізацію запланованих завдань, ув'язку стратегічних дій з фінансовими можливостями.

Свої довгострокові цілі та пріоритети Україна, як незалежна держава, визначила ще в Конституції країни, якщо говорити про її перспективи як високорозвиненої, соціальної, демократичної та правої держави, про її інтеграцію у

світовий економічний простір як держави з конкурентоспроможною економікою, що здатна вирішувати найбільш складні завдання свого розвитку. У подальшому вони були конкретизовані у низці стратегічних програм та планів макrorівня, зазнавали певних трансформацій з урахуванням впливу світових тенденцій та глобальних викликів. У числі програмно-планових стратегічних документів макrorівня слід відмінити такі: стратегічну програму «Україна 2010» (від 1999 року), послання Президента до Верховної ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.», а також «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки», Стратегію економічного і соціального розвитку України на 2004-2015 роки «Шляхом Європейської інтеграції», Національну стратегію розвитку «України – 2015» та інші. У цих документах простежується взаємозв'язок довгострокових цілей та пріоритетів, що окреслені основним законом країни, з тими, що були визначені на певну перспективу.

Так, наприклад, розробка програми «Україна–2010» переслідувала мету вироблення комплексної стратегії розвитку України, її інтеграції у міжнародне співтовариство, залучення інтелектуальних сил до досліджень пріоритетних напрямів суспільного прогресу. Ключова позиція стратегії розвитку країни на 2000-2004 роки полягала у визначенні шляхів виведення української економіки на траєкторію сталого розвитку, тісного поєднання політики структурних змін та економічного зростання з активною і сильною соціальною політикою держави. У контексті європейського вибору, відданості України загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованій демократії стратегічними пріоритетами було визнано: стабілізація економіки та її прискорене зростання; зростання інтелектуального потенціалу нації та науково-технологічні інновації; здійснення активної аграрної політики; глибока перебудова соціальної сфери [1].

Послання Президента до Верховної ради України 2002 року продовжило ідею курсу на європейську інтеграцію, з урахуванням того, що Європейський вибір України – це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально-орієнтованого ринкового господарства, що базується на

засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Чітка і пріоритетна інтеграція України в Європейський союз, як зазначається у посланні, повинна розглядатися як основа стратегії економічного та соціального розвитку країни. Разом з тим інтеграція України в ЄС не має суперечити іншим стратегічним напрямкам зовнішньополітичної та економічної діяльності держави. Всі вони мають бути підпорядковані стратегічній меті – європейській інтеграції [2].

У Стратегії економічного та соціального розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції» до 2015 року, яка побачила світ двома роками пізніше, зазначається, що обраний країною курс (а саме, стратегія європейської інтеграції України) стосується європейської самоідентифікації українського народу, стратегічних орієнтирів внутрішніх перетворень та логіки поглиблення трансформаційних процесів [3, с. 10]. Йдеться про реалізацію вибору України на користь європейських цінностей, трансформацію інституційної системи держави в інститути європейського зразка, затвердження європейських стандартів соціально-економічного та політичного розвитку, відповідного рівня та якості життя населення. У стратегічному плані окреслено та науково обґрунтовано завдання виведення економіки України на траєкторію гарантованого зростання через посилення дієздатності держави та подальше поглиблення ринкових реформ, які у підсумку дозволяють реалізувати складне завдання сталого розвитку, що визначається світовим співтовариством як стратегія XXI століття – глибока модернізація вітчизняної економіки та підвищення її конкурентоспроможності [3, с. 13]. Згідно зі Стратегією, 2004-2015 роки мають стати періодом глибоких якісних перетворень у таких сферах суспільного життя – економічній, соціальній, політичній та духовній. У зв'язку з цією метою основними стратегічними пріоритетами України були визначені: створення передумов для набуття країною повноправного членства в Європейському союзі, забезпечення сталого економічного зростання, утвердження інноваційної моделі розвитку, соціальна переорієнтація економічної політики [3, с. 41-45].

Оскільки Україна йде шляхом закордонного досвіду децентралізації управління (делегування центральними органами управління своїх функцій

регіональним органам влади), то, відповідно, і в економічному та соціальному розвитку все більше уваги приділяється саме ролі регіонів. Реалізація регіональної політики в країні, яка віднесена до найважливіших пріоритетів в країнах європейського союзу і на реалізації якого зосереджена увага усіх країн-членів ЄС, інтегрувала і у сферу стратегічного планування. Як результат на макрорівні у 2006 році підготовлено стратегічний документ, завдяки якому в країні має простежуватися зв'язок стратегічних пріоритетів макро- та мезорівнів, а вірніше, за принципом «зверху-вниз» національні стратегічні пріоритети мали поширюватися на регіональний рівень. Ним стала Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року, яка продовжувала ідею інтеграції країни у європейське співтовариство. У плані з урахуванням загальнонаціональних потреб та інтересів визначено ключові проблеми регіонального розвитку та пріоритети державної регіональної політики. Підставою слугувала потреба в опрацюванні регіонами нових підходів до використання їх економічного, людського, природно-ресурсного потенціалу, що забезпечувало б досягнення нового рівня ефективності і конкурентоспроможності економіки, а також нового рівня життя населення, з огляду на заявлену орієнтацію розвитку країни, а саме, її включення у світові суспільно-економічні процеси, інтеграцію в європейське співтовариство. Адже Україна, маючи значний економічний та інтелектуальний потенціал в цілому, так само як і її регіони зокрема, за інтегральною оцінкою ефективності економіки, рівнем життя та екологічної безпеки, а також конкурентоспроможності суб'єктів господарювання значно поступається країнам Західної і Центральної Європи. Нерівномірність у регіональному розвитку і рівні життя населення створює передумови для соціальної напруженості в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їх ефективність. Виходячи з цього, саме стратегічне планування на регіональному рівні мало орієнтуватися на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій [5].

З метою реалізації обраного курсу регіонального розвитку, який окреслено у Державній стратегії регіонального розвитку, регіони країни (а такими були визнані АРК, області, м. Київ та м. Севастополь) мали б розробити у тримісячний строк проекти стратегій власного економічного та соціального розвитку до 2015 року, причому пріоритетні напрями розвитку кожного регіону вже були зазначені в стратегічному плані держави. Розробникам залишалося подумати лише над їх втіленням, тобто прописати, відповідно до чинних вже на той час «Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» (від 2002 року), відштовхуючись від наявного потенціалу, поетапний стратегічний план дій щодо соціально-економічного розвитку регіону, визначити головних учасників реалізації, можливі джерела фінансування, рекомендувати інструменти та процедури реалізації заходів та систему індикаторів. Слід відмітити, що не всі регіони поквапилися виконати припис Державної стратегії регіонального розвитку щодо підготовки проектів стратегій. Як відмічають вітчизняні дослідники, загалом підхід до стратегічного планування у більшості областей можна охарактеризувати як формальний, незважаючи на те, що у до кризовий період регіональні стратегії розвитку були прийняті у всіх регіонах країни, окрім Дніпропетровської області та Автономної республіки Крим [6]. Окрім того, у затверджених стратегіях економічного та соціального розвитку регіонів, як засвідчують результати власне проведеного автором дослідження, пріоритети, що були окреслені державою, враховані лише трьома регіонами (про це чітко вказано у стратегіях розвитку Закарпатської, Львівської та Тернопільської областей), що свідчить про інтеграцію стратегічних пріоритетів державної стратегії регіонального розвитку на регіональні стратегії розвитку лише на 11%.

У 2008 році побачила світ Національна стратегія розвитку «Україна 2015» як громадський порядок денний для України, в основі якого лежать розуміння складності завдань, що стоять або найближчим часом постануть перед українським суспільством, економікою, державою та прагнення віднайти вірні орієнтири національного розвитку у ХХІ столітті. Можливо через те, що вона стала результатом об'єднаних зусиль тисячі українських вчених, економістів,

громадських, державних, політичних діячів, прилюдного обговорення в ході відкритих засідань «Українського форуму» в регіонах країни, (тобто розроблена з урахуванням європейського досвіду розробки національних та регіональних стратегій розвитку, що, власне, і передбачає залучення до розробки представників різних секторів національної економіки та масове обговорення результатів) запропонована Національна Стратегія стала першим системним документом, в якому викладені стратегічні завдання розвитку України. До цього, як зазначається у плані, Україна жила без прийнятої на рівні держави Стратегії розвитку, а відповідно і її розробка стала відповіддю на гострий дефіцит державного стратегічного планування [4, с. 6]. Запропонована стратегія розвитку країни базується на здатності держави самостійно визначати власне майбутнє та на здійсненні масштабної модернізації суспільства, економіки та держави. Пріоритетні напрямки запропоновані у розрізі трьох складових розвитку: економічного розвитку, суспільного розвитку, а також політичного та державного розвитку.

У посткризовий період та в умовах зростання відкритості національної економіки (Україна вступила до СОТ) виникла необхідність коригування стратегічних заходів, що були заплановані раніше та відображені у стратегіях макро- та мезорівнів. Проте, якщо на національному рівні все залишилося без змін, то на регіональному рівні (як засвідчують результати аналізу, проведеного автором), маємо таку ситуацію: 4 регіони країни (15% від їх загальної кількості) внесли доповнення до стратегічних планів свого економічного та соціального розвитку – це Волинська, Житомирська, Львівська та Черкаська області; 6 регіонів (22%) вважали за необхідне розробити зовсім нові стратегії, до того ж ще й на більш віддалену перспективу, аніж чинна державна стратегія регіонального розвитку, а саме до 2020 року (Харківська, Одеська, Хмельницька та Кіровоградська області, АРК та м. Севастополь); м. Київ опрацювало стратегію соціально-економічного розвитку до 2025 року; решта регіонів країни (59%) залишили стратегії без змін. В країнах європейського союзу така практика не є виправданою. За словами Кевіна Прігмора (експерта ЄС з питань публічного менеджменту та фінансів) та Івани Кружелової (представника Чеського департаменту з питань бізнесу та інновацій) в рамках

семінару «Менеджмент програм міжнародної технічної допомоги як основа ефективного регіонального управління», країни-члени Європейського союзу мають змогу змінювати лише операційну складову регіональних стратегій; для внесення більш суттєвих змін слід звертатися за дозволом до Європейського союзу.

Така ситуація дозволяє замислитися над питанням про першочерговість розробки стратегій розвитку соціально-економічних систем різного ієрархічного рівня (чи різних територій), а саме, як має відбуватися процес планування у національній економіці: за принципом «зверху-вниз», «знизу-вверх», чи паралельно. Практика закордонних країн засвідчує, що спочатку стратегії мезорівня розробляли за принципом «зверху-вниз», регіональний уряд був слабким або взагалі не існував, в той час як місцеві органи влади несли обмежену відповідальність за економічний розвиток. Така ситуація характерна для унітарних держав (наприклад, Ірландії, Скандинавських держав). У федеральних держав (наприклад, Австрії, Бельгії, Сполучених штатах Америки) підхід до економічного розвитку був «знизу-вверх» – центральний уряд забезпечував лише базову правову структуру та здійснював міжрегіональну координацію [7, с. 1]. Ми поділяємо ідею цілісності стратегічного планування в системі «національна економіка – макроструктурна галузь – область – місто – селище – село – підприємство». Тобто стратегії різних рівнів (макро-, мезо- та макрорівня) не повинні суперечити одна одній, а навпаки мають бути одним цілим. Прихильниками такої ідеї є і представники Національного інституту стратегічних досліджень, які з цього приводу висловлюються так: «стратегія держави залишиться чисто формальним документом доти, поки зазначені в ній найбільш прогресивні і найбільш революційні ідеї не отримають позитивного відгуку з боку господарюючих суб'єктів економіки і не знайдуть відображення в їх стратегіях. З саме таких мікростратегій, «нанизаних на канву національних інтересів, завдань і пріоритетів має ткатися полотно успішної стратегії держави» [8, с. 334].

Натомість Україна до кризи керувалася принципом «зверху-донизу», коли під державну стратегію мали бути розроблені регіональні стратегії. У після кризовий період регіони та інші території мезорівня (наприклад, міста, та їх об'єднання, що

знаходить своє відображення у категорії агломерація), керуючись власною ініціативою, перейшли до визначення пріоритетів свого перспективного розвитку з огляду на власні сильні та слабкі сторони, можливості та загрози майбутнього розвитку, що мають місце ззовні. У такому випадку опрацьовані пріоритетні напрямки розвитку спочатку міст, потім районів, регіонів мають стати складовими Державної регіональної стратегії та національної стратегії розвитку країни на більш віддалену перспективу, за умови наявності таких стратегій у всіх територій мезорівня без винятку.

За такої ситуації в рамках програмно-цільового підходу в управлінні економікою уряду залишається пропонувати різні програми розвитку країни. Однією з таких останніх програм є «Програма розвитку економіки на 2013-2014 роки [9]. Необхідність структурних змін в економіці пояснюється у програмі скороченням темпів її розвитку. Для виходу з ситуації, що склалася в країні, пропонується протягом наступних двох років зосередити зусилля та ресурси на таких основних напрямках: підвищувати конкурентоспроможність економіки і покращувати інвестиційний клімат; підтримувати вітчизняного товаровиробника і реалізувати політику імпортозаміщення; розвивати високотехнологічні перспективні сектори; реформувати стратегічні сектори; збільшити експорт товарів і послуг вітчизняного виробництва.

Таким чином, з огляду на бажання України стати повноправним членом Європейського союзу у системі управління національним господарством слід переглянути підходи щодо розробки національних та регіональних стратегій. Стратегії різних ієрархічних рівнів управління мають мати поля перетину, що свідчило б про їх погодженість між собою та підпорядкування стратегічному пріоритету розвитку країни.

Література

1. Послання Президента до Верховної ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004рр від 23 лютого 200 року № 276а/2000.
2. Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» від 30.04.2002 № 0001100-02.

3. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) "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 європ. ін-тегр. України. - К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
4. Національна стратегія розвитку «Україна-2015». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.agroin.org/programi/ukr_2015.pdf.
5. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 року №1001.
6. Щодо інструментів розкриття «точок зростання» у стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/354>.
7. Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта // Информационные материалы к Круглому столу «Институты регионального развития» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=790>.
8. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія. - К.: НІСД, 2009. – 336 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми активізації української економіки на 2013-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/imgs/13/p396517n213.emf>.

У статті досліджуються особливості відображення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни та її територій як складових макросистеми у програмно-планових документах стратегічного типу з початку проголошення Україною незалежності до сьогодення з точки зору погодженості планів та всеосяжного охоплення об'єктів планування.

В статье исследуются особенности отражения стратегических приоритетов социально-экономического развития страны и ее территорий как составляющих макросистемы в программно-плановых документах стратегического типа с начала провозглашения Украиной независимости до настоящего времени с точки зрения согласованности планов и всеохватченности объектов планирования.

The article is devoted the features reflection the strategic priorities of socio-economic development of the country and its regions as constituents of macro system in different planning documents since Ukraine's independence to the present from the viewpoint of consistency of plans and comprehensive coverage of planning objects.