

Мирослава Свистович,
аспірант кафедри управління
національним господарством НАДУ

Стратегічне планування в Україні: історія та проблеми впровадження

У статті на основі аналізу нормативно-правових та експертних документів, створених упродовж незалежності України, прослідковується історія та розглядаються основні проблеми впровадження стратегічного планування в державному управлінні.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, система державного стратегічного планування, стратегічний план економічного розвитку, державне управління.

The article is based on the analysis of legal and expert documents created during the independence of Ukraine, traced the history and examines the main issues of strategic planning in public administration.

Key words: strategy, strategic planning, state strategic planning system, economic development plan, public administration.

Постановка проблеми. Україна, маючи на момент розпаду Радянського Союзу найкращий поміж республік колишнього СРСР економічний потенціал та значні конкурентні переваги, за двадцять років не тільки не покращила свої позиції, а навпаки, за багатьма соціально-економічними показниками наблизилася до країн третього світу. Однією з причин такої ситуації є відсутність цілісної системи державного стратегічного планування. Як наслідок, навіть найкращі стратегічні документи, наприклад Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр. "Шляхом європейської інтеграції", не виконуються.

На сьогодні дії уряду та окремих міністерств мають хаотичний та неузгоджений характер. Більшість із них продиктовані тимчасовими економічними чи соціальними викликами, політичною доцільністю або корпора-

тивними інтересами окремих владних груп, часто суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим цілям стабілізації та економічного зростання.

До проблем, зумовлених відсутністю цілісної системи стратегічного планування, можна віднести такі: неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами; відсутність чіткого зв'язку між плановими документами і бюджетом; відсутність єдиного підходу до планування, невизначеність статусу деяких стратегічних документів, політичних і юридичних наслідків їх невиконання; неефективну систему оцінювання державної політики та відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогоднішні теоретичні доробки у сфері державного стратегічного планування беруть свої витoki з теорії стратегічного планування у сфері корпоративного менеджменту, засновником якої вважається вчений-математик та економіст російського походження І.Ансофф. Ця теорія була розвинута і доповнена іншими науковцями, такими як А.Акер, Р.Акофф, Р.Бранденбург, Дж.Гелбрейт, П.Друкер, Б.Карлоф, У.Кінг, Д.Кліланд, Дж.Б.Куїнн, Г.Мінцберг, Дж.Стейнер, Д.Хассі. Питанню державного стратегічного планування більше приділено уваги науковцями з країн з трансформаційною економікою. Серед останніх можна виділити Н.Федорова, О.Машкова, В.Горбуліна, Н.Нижник, Ю.Шарова, В.Віханського, В.Тертичку, Я.Жаліла та ін. У наукових доробках цих учених детально відпрацьовані питання, які стосуються безпосередньо стратегічного планування, його методології, стадій, процесів, зв'язку з політикою держави тощо. Проте в їх працях практично не розглядається, якою має бути система державного стратегічного планування, аби вона могла не лише створювати ідеальні стратегічні документи, але й забезпечити їх виконання.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Отже, на сьогодні залишається невирішеним питання, якою має бути система державного стратегічного планування, щоб спонукати всі урядові структури та гілки влади, незалежно від наявності можливих політичних протистоянь, до узгоджених дій у напрямі реалізації стратегічних пріоритетів. Першим кроком до з'ясування цього питання є вивчення історії та аналіз тих причин, які завадили становленню цілісної системи державного стратегічного планування в Україні.

Мета статті - на основі аналізу різноманітних документів стратегічного характеру та документів, які стосуються впровадження самого стратегічного планування, прослідкувати історію державного стратегічного планування в Україні та виділити основні проблеми його становлення.

Виклад основного матеріалу. Історія стратегічного планування в Україні починається з послань Президента України до народу України та до

Верховної Ради України. Право Президента України звертатися зі щорічними та позачерговими посланнями до парламенту та з посланнями до народу передбачено ст. 106 Конституції України, де зазначено, що "Президент України звертається із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України" [1, с. 141].

Нечіткість ролі та місця послання в системі стратегічного державного управління змусила Президента України Л.Кучму в доповіді до Верховної Ради України 21 березня 1997 р. підкреслити необхідність визначитися зі статусом послань, їх призначенням та місцем у системі атрибутів державної влади, тобто відпрацювати процедуру таким чином, щоб вона не перетворилася на формальний акт. Послання завершувалося абзацом: "Президент встановлює жорсткий контроль за реалізацією завдань та дотриманням вимог, сформульованих у його посланні Верховній Раді. Спеціальним Указом буде врегульовано правові аспекти цього документа з тим, щоб він став важливим і невід'ємним атрибутом державної влади, був обов'язковим для виконання і залишив глибокий, довготривалий слід у державному та суспільному житті" [2, с. 113].

Відповідний Указ Президента № 314/97 "Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України" набув чинності 9 квітня 1997 р. Згідно з Указом щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є "офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин". Указ визначав, що послання готується Секретаріатом Президента України на основі поданих для цього відповідних матеріалів центральних органів виконавчої влади. Разом з ним готуються проекти відповідних законодавчих актів, необхідних для реалізації стратегічних напрямів, визначених у посланні, які мають відповідно до вимог частини другої ст. 93 Конституції України розглядатись позачергово. Також в Указі визначається, що послання - це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а Кабінет Міністрів України повинен розробляти конкретні заходи щодо реалізації положень, визначених у посланні [3, с. 17].

Фактично цей Указ був першою спробою сформувати систему стратегічного планування, яка б забезпечила цілеспрямовану роботу всіх гілок влади в напрямі досягнення пріоритетів, визначених у посланні Президента.

Другою спробою повернутися до ідеї впровадження єдиної цілісної системи державного стратегічного планування був Указ Президента Украї-

ни Л.Кучми № 460/99 від 30 квітня 1999 р. "Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування" [4]. Цим Указом було створено Центр інформаційних ресурсів та технологій, на який було покладено функції організації, інформаційного забезпечення та науково-аналітичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України щодо впровадження системи стратегічного планування і прогнозування у сфері економічної та інформаційної безпеки, розроблення відповідних інформаційних ресурсів і технологій та підготовки кадрів. Таким чином, фактично було створено наукову базу стратегічного планування.

Необхідні були механізми, які б примусили всі гілки влади працювати в напрямі реалізації стратегічних пріоритетів. З цією метою Президент Л.Кучма звернувся до Конституційного суду щодо тлумачення положення ст. 93 Конституції України, в результаті чого Конституційним судом України Рішенням № 5-рп/2001 від 17 травня 2001 р. було підтверджено право Президента на першочерговий розгляд Верховною Радою України його законопроектів [5].

Однак зазначене рішення так і не змогло забезпечити координації дій різних гілок влади та концентрації їх зусиль у напрямі реалізації стратегічних пріоритетів.

Яскравим прикладом випадку, коли найкращі стратегічні документи не виконуються через відсутність системи стратегічного планування, є Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр. "Шляхом європейської інтеграції" [6]. Цей документ був розроблений на виконання відповідних розпоряджень Президента України Л.Кучми від 21 грудня 2001 р. та 8 листопада 2002 р. "Про розробку стратегії соціально-економічного розвитку до 2011 року" [7]. У ньому було визначено основні стратегічні пріоритети для України на 2004-2015 рр., серед яких: створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі, забезпечення сталого економічного розвитку, утвердження інноваційної моделі розвитку, соціальна переорієнтація економічної політики.

Проте, попри всі достоїнства цього документа, відсутність проміжних і кінцевих показників ефективності Стратегії та результатів її реалізації не дає нам сьогодні можливості судити про те, наскільки вона є ефективною і наскільки ми просунулися в реалізації стратегічних цілей та завдань. А відсутність чіткого плану заходів, необхідних для реалізації стратегії, не дає нам можливість сказати, що саме зроблено для її реалізації і хто несе відповідальність за те, що не зроблено.

Окремі, передбачені в Стратегії, найбільш загальні показники економічного розвитку, такі як темпи зростання ВВП, інфляція, інвестиції в основний капітал або зростання середніх доходів, є занадто загальними, щоб за ними можна було робити висновки про реальні результати реалізації Стра-

тегії. Так, проаналізувавши динаміку середньорічного приросту інвестицій в основний капітал, можна констатувати, що за цим показником було досягнуто запланованого в Стратегії рівня середньорічного зростання 11-12% (крім кризового 2008 р.). Проте аналіз структури інвестицій в основний капітал свідчить, що ми рухаємося в бік, протилежний інноваційній моделі розвитку, яка визначена одним із чотирьох найголовніших стратегічних пріоритетів Стратегії. Підтвердженням цього є те, що найбільша частка інвестицій припадає на сферу операцій із нерухомістю та на ресурсномісткі та низькотехнологічні галузі: добувну, хімічну та металургійну промисловість [8, с. 39].

Питання про оптимізацію документів державного планування та запровадження стратегічного планування на рівні урядових структур неодноразово порушувалося в Кабінеті Міністрів України у 2002-2004 рр. [4].

Так, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України пропонувало відмовитися від "державної програми економічного і соціального розвитку на 1 рік", прогнозів і програм розвитку галузей економіки, прогнозів розвитку областей, прогнозів та програм розвитку регіонів та міст, а натомість ввести "Економічну політику Кабінету Міністрів України" та "прогноз економічного і соціального розвитку в наступному році", у якому даватиметься прогноз економічного та соціального розвитку та обґрунтовуватиметься політика, на основі якої формується проект державного бюджету, і який подаватиметься до Верховної Ради України разом з проектом державного бюджету як його аналітичний матеріал. Також разом з цими документами пропонувалося розробляти та подавати до Верховної Ради України "План дій Кабінету Міністрів", який являє собою заходи з реалізації соціально-економічної політики на короткостроковий період, де будуть зазначені обсяги фінансування, терміни виконання та виконавці [4].

Запропонована система стратегічних документів була відхилена експертами Міністерства. Але вона має одну суттєву перевагу перед діючою системою, оскільки передбачає створення такого документа, як "План дій Кабінету Міністрів", який передбачає конкретні дії і заходи, регламентовані за обсягами та джерелами фінансування, термінами виконання та виконавцями.

У Латвії свого часу було запроваджено Стратегію дій Уряду, яку готують, спираючись на більш загальний і широкий документ - Декларацію Уряду. Із 300 тем у ньому обрано близько 50 головних напрямів. Цей документ допомагає Уряду встановити основні пріоритети, які потребують додаткового фінансування, і ті, що не потребують його, визначає головні результати, які очікуються у сфері роботи Уряду та забезпечують зв'язок між Декларацією Уряду, бюджетними пріоритетами та стратегією дій установи [4].

В Україні відсутній такий структуруючий документ, який би пов'язав у єдину систему всі документи стратегічного планування з державним бю-

джетом і скоординував діяльність та ресурси різних суб'єктів управління на пріоритетних напрямках. Саме таким документом, на наш погляд, міг би стати стратегічний план економічного розвитку, який, будучи по суті планом реалізації Стратегії держави, поєднав би між собою пріоритети та завдання, визначені в посланні Президента, програму дій Уряду та інші стратегічні та планові документи з бюджетом.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 р. № 1394 Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України розробило "Методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування в практику роботи центральних органів виконавчої влади" [4], які були погоджені 31 міністерством та відомством. Методичні рекомендації розроблялися на основі вивчення досвіду Польщі й аналізу законодавства США та інших країн. Міністерство рекомендувало поетапне введення стратегічного планування, розпочавши його з пілотних міністерств. Для впровадження стратегічного планування в кожному центральному органі виконавчої влади рекомендувалося створити центри стратегічного планування, в яких мали працювати спеціально навчені фахівці.

Проте, зважаючи на відсутність відповідного законодавства та фахівців, міністерство не радило закріплювати норму щодо обов'язковості розроблення стратегічних планів центральними органами виконавчої влади.

Я.Жаліло у монографії "Теорія та практика ефективної економічної стратегії держави" відзначає, що "на жаль, період 2005-2008 рр. позначився в Україні різким зниженням стратегічної активності з боку влади" [9, с. 7].

Очевидно, що на процесі розвитку стратегічного планування в цей період позначилася політична реформа, яка привела до певного перерозподілу повноважень і відповідальності між різними гілками влади щодо формування державної політики не на користь Президента, що зробило ще більш невизначеним роль послання Президента як стратегічного документа, фактично позбавивши його базисної основи, залишивши за ним виключно ідеологічну функцію.

У цих умовах, намагаючись зберегти за собою прерогативу щодо формування стратегічних пріоритетів розвитку держави, Президент В.Ющенко у своєму посланні, яке було названо доповіддю, звертає увагу на те, що потрібен системний підхід до розвитку національного законодавства, і підкреслює, що "Верховна Рада, Уряд і Президент мають виробити спільні підходи і принципи, реалізація яких дасть можливість уникнути багатьох помилок і неузгодженостей" [10, с. 149].

За В.Ющенка функції розробки стратегічних документів та формування системи стратегічного планування переходять до Кабінету Міністрів України. Указ Президента, яким покладалися обов'язки інформаційного забезпечення стратегічного планування на Центр інформаційних ресурсів та

технологій, було скасовано [11]. Розпорядженням уряду № 504-р від 4 жовтня 2006 р. "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" було визначено основні документи, що складають систему стратегічного планування, та було дано доручення Мінекономіки, Мінфіну, Мін'юсту підготувати за участі Національного банку та до 15 лютого 2007 р. подати на розгляд Кабінетові Міністрів України законопроекти з питань реалізації Концепції, що схвалена цим розпорядженням [12]. Документів, які б свідчили про виконання в строк зазначеного розпорядження, автором не знайдено.

22 грудня 2011 р. у Верховній Раді України в другому читанні прийнято проект Закону України "Про державне стратегічне планування" [13]. На жаль, цей законопроект також не вирішує питання створення цілісної системи стратегічного планування, а лише позначає систему документів.

Висновки та перспективи подальших досліджень: як результат констатуємо, що на сьогодні стратегічне планування не стало дієвим інструментом державного управління соціально-економічним розвитком.

Найбільше в напрямі створення системи стратегічного планування було зроблено в період з 1999 по 2004 р. У цей період Указом Президента було створено Центр інформаційних ресурсів та технологій, а також розроблено Стратегію економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр. "Шляхом європейської інтеграції". Однак стратегічні орієнтири, закладені в цьому документі, не виконуються. Однією з причин такого стану справ є відсутність інституційних механізмів, які б спонукали різні гілки та органи влади працювати в єдиному напрямі реалізації стратегічних цілей та завдань. Такі механізми може забезпечити лише цілісна система стратегічного планування.

Розв'язання завдання створення системи стратегічного планування потребує системного підходу та перебуває насамперед у законодавчій площині. Воно передбачає визначення статусу Послання Президента (прийнятий) та впровадження низки інших інституційних змін, які створять таку систему, в якій кожна гілка влади, кожна державна структура буде брати участь у розробці стратегії та нести відповідальність за її виконання відповідно до своєї компетенції. У зв'язку з цим потребують *подальшого дослідження* питання імплементації стратегічного планування в політичну структуру держави, що передбачає розподіл відповідальності щодо стратегічного планування між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, між більшістю та опозицією та питання розподілу різних функцій між владними структурами в такий спосіб, щоб стратегічне планування перетворилося на об'єктивний процес, який залежатиме лише від національних пріоритетів та інтересів народу, а не окремих владних груп і політичних сил.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. - 1996. - № 30.
2. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році : Послання Президента України до Верховної Ради України // Офіц. вісн. України. - 1997.
3. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 9 квіт. 1997 р. № 314/97 // Офіц. вісн. України. - 1997. - № 16.
4. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. - К. : НАДУ, [б. р.].
5. Рішення Конституційного Суду № 5-рп/2001 від 17 трав. 2001. - Режим доступу : http://crimeatest.org.ua/files/4_normativni_dokumenti/4_1_zakoni_ukraini
6. Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004-2015 рр. "Шляхом європейської інтеграції" : Указ Президента України. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/>
7. Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки : Розпорядження Президента України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372>
8. Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегії модернізації : аналіт. доп. - К. : НІСД, 2011. - 66 с.
9. Жаліло Я. Теорія та практика ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. Жаліло // Нац. ін-т стратег. дослідж. - К. : НІСД, 2009. - 336 с.
10. Політика. - 2004. - № 6. - С. 4-10. Доповідь "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році". - Київ, Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2006. - 163 с.
11. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/884/2008>
12. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504-р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
13. Проект Закону "Про державне стратегічне планування". - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n