

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ІНДИКАТИВНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті визначено суть, принципи, суб'єкти, цілі і завдання територіального індикативного планування. Обґрунтовано необхідність і зроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесу стратегічного планування в регіонах України. Запропоновано схему, що виражає основні етапи індикативного планування.

Ключові слова: індикативне планування, регіональний розвиток, інституційно-правове забезпечення.

Вступ. Погіршення рівня і якості життя населення, зростання політичної і соціальної напруженості, загрозливі темпи зниження основних макро-економічних показників є причиною активізації ролі держави в системі управління національною економікою. Така система включає державне регулювання у поєднанні з ринковим саморегулюванням, а механізмом такої взаємодії є індикативне планування. Ще в середині минулого століття ідеї індикативного планування (ІП) знайшли широке застосування у ряді країн Європи, Азії і Америки [1]. Певного прогресу становленні системи ІП досягнуто у Російській Федерації, що знайшло відображення в працях російських учених [2–5], регіональних законодавчо-правових актах і методиках формування індикативних планів [6].

Одночасно, на думку О.О. Євсєєвої [7], «в Україні немає злагодженої системи індикативного планування, багато положень державного регулювання залишаються спірними. Це обумовлює необхідність розроблення відповідних принципів, пріоритетів, алгоритму самого процесу індикативного планування на різних рівнях, а відповідно, це актуалізує та визначає перспективи подальших наукових розробок у цьому напрямі». В.Г. Подлесна [8] вказує на причини впровадження системи індикативного планування: вітчизняна економіка втрачає конкурентоспроможність через високу ресурсомісткість, енергоємність та екологічність, швидкий знос основних фондів; неможливо вирішити зазначені проблеми на засадах ринкового лібералізму, що доведено досвідом останніх років; відсутність рівноправного діалогу та співпраці між державними органами влади, науковцями, бізнесом, профспілками, громадськими організаціями. М.М. Погребняк [9] відзначає недосконалість інституційної системи планування в Україні і вважає, що така система повинна формуватися на основі трьох елементів: перший виконує менеджмент планового процесу та має розпорядницькі повноваження; другий здійснює наукове забезпечення планування; третій є форумом обміну думками та вироблення порозуміння щодо значущих питань.

Таким чином, проблеми теоретико-методологічного обґрунтування необхідності впровадження і розвитку системи стратегічного індикативного планування в Україні є актуальними.

Основна частина. На думку автора, суть територіального індикативного планування полягає в тому, що в умовах єдності і боротьби протилежностей інтересів держави, приватного бізнесу і співтовариства з'являється можливість згладити ці протиріччя, реалізуючи скоординовані, взаємовигідні і прийнятні для всіх учасників індикативні плани, які формуються згідно з науково обґрунтованими (за результатами моніторингу соціально-економічного розвитку) пріоритетами і цілями стратегічного і стійкого розвитку територій регіонів, із залученням дійових механізмів державного регулювання, державно-приватного партнерства у системі ефективного управління регіональним розвитком.

Об'єктом дослідження є процес соціально-економічного розвитку (СЕР) регіону та його адміністративних районів. Предметом дослідження є теоретичні та науково-методичні засади формування та становлення індикативного планування соціально-економічного розвитку регіону. Суб'єкти територіального індикативного планування – місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, господарюючі і соціальні суб'єкти, що проживають і діють на території регіону. Територіальне індикативне планування передбачає формування такої системи взаємовідносин і взаємодії усіх соціальних суб'єктів, господарюючих суб'єктів і владних структур, щоб у результаті реалізації індикативного плану досягти максимального економічного і соціального ефекту.

Основною метою індикативного планування соціально-економічного розвитку є формування і реалізація комплексу аналітично-прогнозних документів, планів і програм, що забезпечують скоординовану діяльність усіх учасників планового процесу, спрямовану на виконання поставлених цілей і завдань СЕР, створення сприятливих умов для життя і діяльності усіх господарюючих і соціальних суб'єктів, стійкого і безпечного розвитку суспільства. Основними завданнями територіального індикативного планування соціально-економічного розвитку є:

- підвищення рівня і якості життя населення в результаті реалізації програмних заходів і досягнення індикаторів цілі;
- підвищення ефективності системи управління регіональним розвитком;
- створення і вдосконалення інститутів регіонального моніторингу, економічного моделювання, планування і бюджетування;
- розроблення концепції, стратегії розвитку та індикативного плану на основі моніторингу СЕР з урахуванням взаємозв'язку, синхронізації та узгодження планів на територіальному, регіональному і державному рівнях та координації різних форм власності;
- формування механізмів державного регулювання у взаємозв'язку з ринковими регуляторами розвитку економіки і соціальної сфери;
- розвиток ефективного державно-приватного партнерства, встановлення взаємовигідних відносин між органами влади і місцевого самоврядування, соціальними і господарюючими суб'єктами, з рівноправним залученням учасників до процесу планування та управління;
- створення сприятливого інвестиційного та інноваційного клімату і умов для залучення інвесторів;
- моніторинг реалізації планів, програмних заходів, ефективності механізму державного регулювання, коригування (у разі потреби) планових показників.

Індикативне планування має базуватися на принципах, що забезпечують методологічну єдність форм і методів розробки прогнозних і планових документів. Необхідно зазначити, що серед дослідників немає єдиної думки щодо змісту і кількості принципів. В. Псарьова [6] подає досить детальний огляд наукових поглядів учених на проблему формування принципів планування. Автором статті запропоновано керуватися принципами індикативного планування, що схематично подано на рис. 1.



Рис. 1. Принципи територіального індикативного планування

Стратегічне індикативне планування не може бути здійснене без реформування інституційно-правового забезпечення процесу регіонального розвитку, який передбачає систематизацію і вдосконалення законодавчої і нормативно-правової бази, інституційну підтримку розвитку взаємовигідних зв'язків між владою усіх рівнів, міжрегіональної і міжнародної співпраці. Перші спроби впровадження законодавчої підтримки індикативного планування було зроблено на початку 1990-х рр. Правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць як складової системи державного регулювання економічного і соціального розвитку закріплено у Законі «Про державне прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку України» [8]. У той же час Законом не вироблено дійових механізмів ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів регіонального самоврядування при координації планового процесу між регіонами та державою.

У подальшому періоді було прийнято низку законів і постанов [11], спрямованих на вдосконалення регіонального стратегічного планування, проте слід зазначити, що у прийнятих нормативно-правових документах має місце невідповідність формулювань, неузгодженість та суперечність окремих положень і, що найбільш важливо, відсутність системного підходу до формування законодавчої бази. На недосконалість інституційно-правового забезпечення вказують і фахівці Національного інституту стратегічних досліджень [12]. У результаті плани і програми розвитку, що розробляються в регіонах, часто мають декларативний

характер і не виконуються в повному обсязі через недосконалість інституційно-правового забезпечення, як наслідок цього – недостатнє фінансування та інвестування, обмеженість державної підтримки, а також небажання певної частини господарюючих суб'єктів і населення брати участь у програмних заходах, що зумовлює відсутність мотивації.

Для створення сприятливих умов для реалізації стратегічних планів і програм регіонального СЕР необхідно, в першу чергу, прийняти нову «Концепцію державної регіональної політики в Україні», яка є основою для підготовки та ухвалення нових нормативно-правових актів України та внесення необхідних змін до чинних актів. У Концепції має бути визначено принципи, цілі, напрями і пріоритети регіональної політики, інструменти її реалізації, розроблено основи територіальної організації публічної влади. Крім того, необхідно розробити і прийняти Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р., визначальну сукупність проблем СЕР у сучасних умовах, що встановлює насущні пріоритети, цілі і завдання регіонального розвитку, визначає джерела фінансування і вдосконалені механізми реалізації стратегії.

З метою розширення повноважень місцевих органів влади, пов'язаних з рішенням проблем СЕР, вирішення завдання розмежування повноважень виконавчих органів влади і місцевого самоврядування необхідно прийняти Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» у новій редакції, що дозволить усунути недоліки, неодноразово обговорювані у наукових колах і місцевому співтоваристві.

Важливого значення щодо вдосконалення нормативно-правової бази, що сприяє розвитку ефективних механізмів планування, набуває Закон України «Про державне стратегічне планування», який встановлює економічні та організаційні принципи формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, визначає ієрархію основних документів стратегічного планування і повноваження учасників процесу планування. Ухвалення закону дозволить упорядкувати процес формування основних нормативно-правових документів, розмежувати сфери діяльності центру і регіональної влади та сприятиме ефективному розробленню Концепцій стратегічного планування України та окремих регіонів на подальші довгострокові періоди.

На думку автора, необхідно також кардинально переробити Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», внести зміни в його основні положення про індикативне планування, що дозволить організувати систему індикативного планування як на регіональному рівні, так і на рівні суб'єктів регіону (малих міст, адміністративних районів). У новій редакції Закон може мати назву «Про державне прогнозування та індикативне планування економічного і соціального розвитку України».

Недосконалість адміністративно-територіального устрою України істотно впливає на нерівномірний розвиток адміністративно-територіальних одиниць окремих регіонів. Процес територіального реформування досить складний, і зважитися на проведення кардинальної реформи можна тільки після ретельного прогнозування та аналізу очікуваних наслідків. Для того щоб оцінити наслідки адміністративно-територіальної реформи, потрібне залучення представників місцевої влади, учених, фахівців, представників господарюючих і соціальних суб'єктів. Проте давно назріла необхідність в ухваленні Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» з метою удосконалення його системи, залучення суб'єктів адміністративно-територіальних одиниць (влада – господарюючі суб'єкти – соціальні суб'єкти) до управління роз-

витком території, що, поза сумнівом, підвищить ефективність стратегічного індикативного планування.

Поступовий перехід від короткострокового до середньострокового і довгострокового планування СЕР доцільно розпочинати з формування системи індикативного планування на території регіонів України, оскільки на субрегіональному рівні можна більш усебічно врахувати проблеми, особливості і диспропорції розвитку регіону, розробити науково обґрунтовану стратегію розвитку та об'єднати суб'єкти планового процесу спільною метою, спрямованою на підвищення рівня і якості життя населення. Крім того, з'являється можливість накопичення певного досвіду розроблення і впровадження методології і методики територіального індикативного планування.

Індикативне планування як кожний системний процес передбачає послідовність розроблення і виконання основних етапів, пов'язаних з підготовчими (передплановими) заходами, плановими роботами і діяльністю учасників на етапі реалізації програмних заходів. При розробленні методики формування індикативних планів і програм територіального розвитку необхідно враховувати ієрархію і залежність базових документів різних рівнів.

Стратегії розвитку і планово-програмні документи окремих регіонів можуть відрізнятися певними пріоритетами і цілями розвитку, змістом програм СЕР, але не можуть суперечити стратегії розвитку України, ґрунтуватися на одних і тих же принципах індикативного планування і по можливості використовувати аналогічні методи моніторингу СЕР. У свою чергу, стратегія та індикативний план розвитку адміністративних районів і малих міст окремого регіону є похідною стратегії регіонального розвитку, тому на рівні територіального розвитку, на думку автора, доцільно розробляти тільки середньострокові і короткострокові програми СЕР, сприймаючи довгострокові цілі як орієнтири майбутнього розвитку.

Короткострокові плани і програми розвитку є своєрідними ланками в ланцюзі системи, що формує більш високий рівень – середньострокове індикативне планування. Такий підхід припускає розроблення планів як «зверху–вниз», так і «знизу–вверх». У першому випадку регіональні органи влади повинні координувати і контролювати плановий процес в адміністративних районах і містах обласного підпорядкування, пропонуючи свої варіанти розвитку відповідно до загальнорегіональної концепції і стратегії розвитку. У другому – представники місцевого самоврядування і виконавчої влади спільно з господарюючими і соціальними суб'єктами пропонують своє бачення рішення проблем соціального та економічного розвитку, який, можливо, йде врозріз з думкою регіонального керівництва. Причини конфлікту інтересів можуть бути різними. Одного бажання місцевого співтовариства здійснити реформи і поліпшити умови проживання громадян недостатньо. Потрібна наявність фінансових ресурсів, певний стартовий соціально-економічний потенціал (ресурсний; такий, що забезпечує; потенціал готовності), залучення ефективних механізмів регулювання. Тому тільки за наявності консенсусу між регіональними і місцевими суб'єктами планового процесу можлива реалізація програм СЕР на територіях регіонів. Основні етапи регіонального індикативного планування подано на рис. 2.

Висновки. В Україні практично відсутня єдина система стратегічного індикативного планування. Автор визначає суть, принципи, цілі та завдання індикативного планування, вказує на необхідність розробки і вдосконалення інституційно-правового забезпечення, механізмів регулювання і взаємодії між суб'єктами планового процесу. Запропонована схема процесу індикативного планування може стати основою для розробки регіональних стратегій і програм СЕР.



Рис. 2. Основні етапи регіонального індикативного планування

Список використаної літератури

1. Андришкевич О.А. Индикативное планирование в экономиках разного типа [Электронный ресурс] / О.А. Андришкевич. – Режим доступа: <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/199716#a24#a24>
2. Петров А.Н. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования: монография / А.Н. Петров, Л.Г. Демидова, С.М. Климов и др. – СПб: Знание, 2000. – 96 с.
3. Гусев В.Б. Индикативное планирование и проведение региональной политики / В.Б. Гусев, В.Ф. Ефременко, А.Б. Левинталь и др. – М.: «Финансы и статистика», 2007. – 368 с.
4. Лавлинский С.М. Модели индикативного планирования социально-экономического развития ресурсного региона / С.М. Лавлинский; Югорский научно-исслед. ин-т информ. технологий. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. – 247 с.
5. Индикативное планирование в стратегии экономического развития России. Материалы научного семинара / под ред. В.И. Якунина. – Вып. № 8 (13). – М.: Научный эксперт, 2008. – 104 с.
6. Псарев В.И. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований /

В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров; под общ. ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

7. Євсєєва О.О. Методичний підхід до розробки системи індикаторів і прогнозування соціально-економічного розвитку регіону / О.О. Євсєєва // Економічний простір. – 2011. – № 46. – С. 62–73.

8. Подлесна В.Г. Індикативне планування: сутність та роль у здійсненні інноваційно спрямованого соціально-економічного розвитку / В.Г. Подлесна // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2010. – №1(3), Т. 2. – С. 262–267.

9. Погребняк М.М. Індикативне планування як основа удосконалення системи державного регулювання економіки України / М.М. Погребняк // Ринкова трансформація економіки України: проблеми регулювання: колективна монографія / за ред. В.Ф. Бєсєдіна, А.С. Музичєнка. – К.: НДЕІ – 2005. – С. 141–145.

10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України: від 23.03.2000 р., №1602-111 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

11. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керєцман. – К.: «К.І.С.», 2007. – 102 с.

12. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. – К.: НІСД, 2012. – 56 с.

В статье определены сущность, принципы, субъекты, цели и задачи территориального индикативного планирования. Обоснована необходимость и даны предложения по совершенствованию нормативно-правового обеспечения процесса стратегического планирования в регионах Украины. Предложена схема, отражающая основные этапы индикативного планирования.

Ключевые слова: *индикативное планирование, региональное развитие, институционально-правовое обеспечение.*

In the article the essence, principles, subjects, objectives and tasks of the territorial indicative planning are determined. The necessity is grounded and the propositions are suggested on improvement of the legal support of the process of strategic planning in the regions of Ukraine. The scheme, reflecting the main stages of indicative planning are proposed.

Key words: *indicative planning, regional development, legal support.*

Одержано 15.02.2013.