



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР ІНДУСТРІАЛЬНИХ
ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ

СТАН СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Аналітична довідка

(до Проекту Закону України «Про державне стратегічне управління»)

ХАРКІВ - 2019

ВСТУП

Державне регулювання соціально-економічних процесів на основі впровадження системи стратегічного управління стало провідним методом державного управління економікою в багатьох країнах світу. Історія успіху розвинених країн дозволяє зробити наступний висновок - прискорена економічна трансформація є результатом продуманих і чітко сфокусованих на пріоритетах розвитку країни дій. Саме стратегічне управління дозволяє організувати чітку, продуману, всебічно обґрунтовану та узгоджену на всіх рівнях роботу по досягненню довгострокових стратегічних орієнтирів країни. Цільова обґрунтованість, ефективність фінансування, організаційне та інституційне забезпечення сприяють дієвості національних, регіональних, місцевих, галузевих, спеціальних, соціальних стратегій і програм стратегічного управління.

Історія свідчить, що в світовій економіці лідируючі позиції займали, перш за все, ті країни, які мали ефективну національну стратегію.

Питання обґрунтування вибору і ефективного впровадження моделі суспільного розвитку, визначення економічної політики залежно від окреслених довгострокових стратегічних орієнтирів на сьогодні для України є надзвичайно актуальними. Відсутність нормативно затвердженої системи державного стратегічного управління в Україні, невизначеність довгострокових стратегічних орієнтирів, відсутність єдиної методичної бази розробки, реалізації, моніторингу та оцінювання документів стратегічного управління, неузгодженість стратегічних документів із бюджетною політикою, слабе інституційне забезпечення реалізації стратегічних документів, низький рівень залучення громадськості та представників бізнесу до участі у підготовці та реалізації документів стратегічного управління призвели до хаотичного та фрагментарного розроблення та впровадження стратегічних документів, їх невідповідності довгостроковим пріоритетам і цілям стійкого розвитку.

Очевидно, що для вирішення проблем управління в Україні, забезпечення ефективного витрачання коштів державного бюджету необхідно реформувати

систему стратегічного управління країни. В першу чергу потребує затвердження законодавча і методична бази, оптимізація структури стратегічних документів, визначення чіткої взаємодії органів влади та їхньої відповідальності в процесі формування та реалізації документів стратегічного управління.

На сьогодні всі спроби уряду в створенні повноцінної системи управління носять хаотичний, поодинокий та узгоджений характер та суперечать задекларованому курсу реформ, довгостроковим пріоритетам і цілям соціально-економічного розвитку країни. Залишається невирішеним питання щодо структури системи державного стратегічного управління, її законодавчого та методичного закріплення, яка може стати запорукою узгоджених дій влади у напрямку визначення стратегічних орієнтирів країни. В Україні державне стратегічне управління потребує суттєвого вдосконалення та закріплення на законодавчому рівні.

За часи незалежності в Україні вже накопичено досвід у формуванні системи стратегічного управління, розробки та впровадженні стратегічних документів різних рівнів.

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Першою спробою сформувати систему стратегічного управління, яка б забезпечила цілеспрямовану роботу всіх гілок влади в напрямку досягнення пріоритетів, став Указ Президента «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України». Він закріпив щорічні послання Президента як офіційний документ, у якому на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями розвитку країни, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин та напрями реформ [Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України №314/97 від 9.04.1997 р. // Офіц. вісн. України. - 1997. - № 16.].

Спроба становлення цілісної системи прогнозування та планування в Україні на державному рівні розпочалося з прийняттям Закону України «Про

державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який визначає основні форми державного планування та структуру системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також порядок їх розробки та реалізації [Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23.03.2000 р. [Электронный ресурс]. - Режим доступу: www.rada.gov.ua].

В законі також зазначається, що за потреби можуть бути розроблені програмні та прогнозні документи на більш тривалий період.

Передбачений Законом перший середньотерміновий прогноз був складений до 2000 р. з визначенням головних макроекономічних показників по роках. Він став орієнтиром для розробки річного прогнозу та Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період.

Також в 1999 р. в Україні було розроблено науково обґрунтований документ стратегічного рівня - Програма «Україна - 2010». У Програмі було поєднано цільові аспекти розвитку в напрямі інтеграції України у світову економіку з пріоритетами економічної політики, соціального прогресу, демократичних перетворень, екологічно безпечного сталого розвитку. Але ця програма не була затвердженою та реалізованою. Хоча деякі положення Програми були враховані у наступних стратегічних документах уряду [Постанова «Про проект Програми «Україна- 2010»» N 1 від 13.01.1999 р. [Электронный ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001550-99>]. Таким чином, на практиці все обмежувалося короткостроковим програмним регулюванням на рівні держави та регіонів.

Новою спробою гармонізації встановлених Законом стратегічних документів стало прийняття Постанови КМУ «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету», що визначила порядок розробки та типову

структуру основних прогнозно-планових документів на коротко-, середньо-, та довгострокову перспективу [Постанова КМУ № 621 від 2003 р. «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету». № 621 від 26.04.2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-п>]. Але на практиці спостерігалася розробка безлічі неупорядкованих та неузгоджених середньо- та короткострокових документів, які мали низький рівень розробки та реалізації. Основним економічним документом у системі прогнозно-програмних документів стала Державна програма економічного і соціального розвитку України на рік. Одним з додатків Державної програми став Перелік державних цільових програм, які планувалося виконувати наступного року з використанням коштів Державного бюджету. Законом також передбачено порядок підготовки програмних документів, який має відмінності за видами програм.

На практиці спостерігалася стрімке зростання кількості програм за відсутності чітких, обмежених за кількістю пріоритетів державної політики, яке призвело до того, що об'єктами програмного вирішення стали практично всі галузі господарства і сфери суспільного життя. Так в Україні, відповідно до ухвалених нормативно-правових актів, повинні були виконуватися більш як 300 державних цільових програм, з яких тільки частина перебувала на стадії реалізації. Водночас існувало чимало неузгоджених питань у формуванні, виконанні та фінансуванні наявних програм. Практика підготовки та реалізації програмних документів свідчить про недосконалість чинного правового поля, уряд практично не мав реальних важелів впливу на процес виконання програм. Основні причини цього:

- відсутність затвердженого документу, який би закріпив довгострокові цілі та пріоритети розвитку країни;
- законодавча нерегульованість і відсутність єдиних підходів до процесу розроблення та виконання програм;

- поширена практика лобіювання вузьковідомчих і вузькокорпоративних інтересів;

- виконання цілої низки споріднених програм, що мають аналогічні заходи і завдання та дублюють функціональні обов'язки міністерств і відомств, тобто програми стають підставою для додаткового фінансування основних функцій цих органів за рахунок коштів бюджету.

Суттєвим недоліком закону є те, що в ньому не було передбачено розробку стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка б інтегрувала всі програмні документи за цілями та пріоритетами в єдиний довгостроковий документ. Відсутність ухваленої національної стратегії розвитку країни призвело до наступних наслідків:

- непослідовності дій уряду й окремих гілок влади в економічних питаннях;
- здійснення бюджетного процесу без встановлених та узгоджених цілей та пріоритетів економічного розвитку;

- неефективного використання бюджетних коштів;
- дезорієнтації міністерств під час формування середньострокових програм і визначення пріоритетів політики, за яку вони несуть відповідальність;

- відсутності змоги для інвесторів і підприємців оцінювати ефективність урядової політики та формувати свої інвестиційні та робочі плани та ін.

Прийняття Закону України «Про державні цільові програми» [Закон України «Про державні цільові програми» № 1621 від 18.03.2004 р. //Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.], а пізніше Постанови КМУ «Про Порядок розроблення та виконання державних цільових програм» [Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. Постанова КМУ №106 від 31.01.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.-rada.gov.ua/laws.>] дозволило упорядкувати процес розробки та прийняття державних цільових програм, кількість яких практично не відповідала якості їх реалізації та наявності ресурсів.

Документом, який визначав довгострокові стратегічні цілі та пріоритети на загальнонаціональному рівні, стала Стратегія економічного і соціального

розвитку України (2004-2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» [Указ Президента України від 28.04.2004р. № 493/2004, втратив чинність на підставі Указу Президента України від 7 липня 2015 року № 398/2015]. Це єдина довгострокова стратегія, яка була офіційно затверджена за всі роки існування України, як окремої держави.

Однак ще на початковому етапі, викликає ряд проблематичних питань, щодо реалізації задекларованих у Стратегії положень:

- не прослідковується узгодженість Стратегії із євроінтеграційними пріоритетами розвитку України;
- не встановлені чіткі цілі та пріоритети довгострокового соціально-економічного розвитку країни;
- невизначеність законодавчої та методологічної бази реалізації Стратегії;
- велика кількість неузгоджених між собою реформ за різними напрямками;
- нереалістичність встановлених очікуваних результатів реалізації реформ;
- противоричивість деяких показників реалізації Стратегії;
- неузгодженість Стратегії з попередніми стратегічними документами;
- відсутність чіткого плану, механізму реалізації, моніторингу та контролю.

Виходячи з аналізу досвіду України в стратегічному плануванні сьогодні ефективно впровадження положень Стратегії «Україна – 2020» залежить від багатьох факторів. Розв'язання завдання створення системи стратегічного планування потребує системного підходу насамперед у законодавчій та методологічній площині. Також умовою успішності Стратегії розвитку є оперування єдиними критеріями та баченнями стратегічних цілей. При цьому, зазначені цілі мають бути конкретними, дуже специфічними, реалістичними, досяжними, мати чіткі часові рамки. Стратегія має передбачати вертикальну та горизонтальну інтеграцію.

Вертикальна інтеграція обумовлена необхідністю приведення у відповідність до Стратегії усіх інших національних і регіональних стратегічних документів.

Горизонтальна інтеграція представляє собою більш складну систему, коли відбувається поєднання екологічних, соціальних та економічних аспектів розвитку, так звана «екологізація» усіх напрямків розвитку суспільства.

для забезпечення макроекономічної стабільності та інклюзивного економічного зростання необхідно реформувати систему стратегічних документів в напрямі органічного поєднання довго, середньо та короткострокових стратегічних документів між собою та із наявними ресурсами державного бюджету. Успішне впровадження реформ в Україні значною мірою залежить від вдосконалення системи державного управління на всіх рівнях та забезпечення стійкого зв'язку між довгостроковими цілями та пріоритетами розвитку країни, бюджетом та виконавською дисципліною органів влади [Рекомендації щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу. United Nations Development Programme. Київ 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_59817AMDGP_strategic_planning_ukr.pdf].

Розв'язання завдання створення системи стратегічного планування потребує системного підходу та перебуває насамперед у законодавчій площині.

В умовах безперервної та хаотичної появи найрізноманітніших стратегічних документів, що створюються на різних рівнях влади, вкрай потрібен затверджений законодавчий акт, який врегулює цю сферу. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування», поданий на розгляд у 2017 р. зараз проходить експертну оцінку щодо його адекватності сучасним потребам та дієвості при реалізації стратегічних орієнтирів країни [Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia>].

Орієнтуючись на результати дослідження досвіду ефективного впровадження системи стратегічного управління Польщі (п. 1.1) та враховуючи позитивні та негативні тенденції переходу на стратегічне управління деяких країн СНД можна виділити головні **проблеми становлення системи стратегічного управління в Україні:**

1. В Україні відсутнє дальнестрокове прогнозування, не визначено на законодавчому рівні дальнє - та довгострокові стратегічні орієнтири, відтак всі попередні стратегії розвитку країни та регіонів розроблялися та впроваджувалися без врахування довгострокових національних цілей розвитку. Натомість в Польщі першочерговим етапом розробки національної стратегії було створення дальнестрокового Бачення – визначення бажаного майбутнього, на його основі постановка стратегічних цілей узгоджених з цілями ЄС та визначення пріоритетів розвитку з врахуванням польської специфіки. Така практика впроваджується в Республіці Білорусь.

2. В Україні відсутній Закон щодо становлення системи стратегічного планування. Прикладом аналогічної ситуації може стати Республіка Білорусь, де на законодавчому рівні ще не врегульовані основні положення переходу на індикативний спосіб планування, а вже спостерігається створення стратегічних документів та інституційної бази. Такий підхід може призвести до неузгодженості та хаотичного створення стратегічних документів, відтак без результативної їх реалізації, що підтверджується досвідом України. Натомість в Польщі всі Національні та регіональні стратегічні документи формуються та приймаються згідно закону Польщі «Про принципи політики розвитку», затвердженому ще в 2006 р.

3. Відсутність комплексної системи методичних рекомендацій щодо покрокової практичної реалізації стратегічних документів. Методичні рекомендації мають бути створені для кожного виду стратегічного документу, починаючи з порядку розробки національної стратегії розвитку країни. Так, Польська національна стратегія (Польща 2020) розроблялася відповідно рекомендаціям щодо структури і змісту ЄС, інші стратегічні документи Польщі

формуються та впроваджуються відповідно системи методичних керівництв, розроблених урядом країни з урахуванням настанов ЄС. В країнах СНД діють різні керівництва та порядки, однак вони відносяться до стратегічних документів регіонального та галузевого розрізу. В Республіці Казахстан, наприклад, створено систему методичних рекомендацій, однак вона не дає чітких вказівок щодо покрокового формулювання стратегічних документів, визначення показників їх результативності та оцінки впливу. В Російській Федерації існують методичні рекомендації із макетами структури та прикладами змісту деяких регіональних стратегічних документів. В Республіці Білорусь діють методичні рекомендації щодо розробки регіональних і місцевих стратегій, які містять порядок формулювання бачення на громадських слуханнях, встановлення стратегічних і операційних цілей відповідно до технології SMART, визначення конкретних заходів реалізації стратегій.

4. В Україні немає порядку практичного розроблення стратегічних документів із залученням громадськості, наукових організацій та зацікавлених сторін. Наприклад в Польщі, згідно закону «Про принципи політики розвитку» стратегічні документи в процесі розробки та впровадження проходять обговорення, оцінку та узгодженість на чисельних консультаціях, нарадах та конференціях за участю громадськості, представників бізнесу, органів самоврядування, недержавних та державних організацій тощо. В Республіці Білорусь також усі етапи процесу формулювання бачення та національної стратегії відбувалися у вигляді експертної роботи груп фахівців, розширених консультацій і супроводжувалися постійною роботою з громадськістю.

5. Відсутність механізму оцінки проектів стратегічних документів. В Польщі проект стратегічного документу проходить декілька етапів оцінки. По-перше, проводиться оцінка відповідності цілей, пріоритетів та напрямків розвитку проекту стратегії розвитку країни Стратегії «Європа-2020» або оцінка відповідності проекту стратегії розвитку регіону Стратегії «Польща-2020», також оцінюється зміст цілей, їх ієрархія та відповідність формулювання до технології SMART. По-друге, проводиться оцінка ex-ante, тобто оцінюється

вплив результатів реалізації проекту стратегічного документу на досягнення цілей Стратегії розвитку. За результатами оцінок робиться резюме щодо актуальності проекту стратегічного документу.

Таким чином, за результатами дослідження можна зробити висновок, що в Україні вкрай необхідно створювати оновлену, актуальну потребам розвитку країни, систему стратегічного управління з врахуванням позитивного досвіду розвинених країн та з огляду на помилки тих країн, які знаходяться на етапі впровадження системи стратегічного управління.

Першочерговим кроком на шляху створення системи стратегічного управління в Україні має стати законодавче закріплення системи стратегічних документів, їх взаємозв'язку та узгодженості, механізму формування, реалізації, моніторингу та оцінки стратегічних документів, механізму взаємодії та відповідальності органів виконавчої влади, ресурсного та інституційного забезпечення.

[Проект Закону України «Про державне стратегічне планування»](#)

У 2017 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України оприлюднило на офіційному сайті Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» для його обговорення та внесення пропозицій. Однак, графіку публічних консультацій та обговорення проекту, порядку слухань зауважень та пропозицій зацікавлених сторін не визначено, а в Верховній Раді України цей проект законодавчого акту не зареєстровано.

Законопроект містить ще ряд принципових проблемних питань, які потребують вирішення, а саме:

1. В законопроекті не обґрунтовано порядок цілепокладання та вибір пріоритетів розвитку країни, що повинні стати основою всієї системи стратегічного планування.

2. В проекті не передбачена узгодженість стратегічних документів із міжнародними документами організацій, членом яких є Україна, а також із

задекларованим Президентом України курсом євроінтеграції та прийнятими Глобальними цілями розвитку.

3. В проекті не передбачено заходів по імплементації показників глобального моніторингу цілей стійкого розвитку в національну статистичну систему. Формування єдиної системи показників результативності впроваджених заходів та впливу стратегічних документів на реалізацію стратегічних орієнтирів країни потрібно з врахуванням показників, розроблених в національній системі моніторингу і оцінки.

Проектом не передбачено обов'язкове проведення стратегічної екологічної оцінки – хоча закон щодо стратегічної оцінки вже вступив у дію і визначив обов'язкове проведення екологічної оцінки всіх стратегічних документів [].

5. В законопроекті відсутні норми щодо обов'язкової наявності механізму реалізації стратегічного документу, який повинен бути в кожному документі стратегічного характеру, в якому містяться строки, ресурси і виконавців заходів.

6. Взаємозв'язки стратегічних документів та їхня узгодженість із стратегічними орієнтирами зазначені в проекті є розмитими. В проекті закону визначено, що документи на середньо- та короткострокову перспективу, повинні відповідати положенням документів, що розробляються на довгострокову перспективу, але за якими параметрами повинна бути узгодженість всієї структури документів, а також кожного з них в проекті не визначено.

7. В проекті закону відсутня норма щодо відповідальності всіх учасників стратегічного планування за розробку та реалізацію документів.

8. Проектом закону не передбачено строки розробки методичної бази щодо визначення стратегічних орієнтирів розвитку країни, а також методичної бази щодо розроблення, моніторингу та оцінки ефективності виконання документів державного стратегічного планування.

9. В проекті закону передбачено створення Ради незалежних експертів, однак основним її завданням визначено здійснення експертної оцінки соціально-економічного розвитку України, але не надання рекомендацій щодо проведення певних стратегічних заходів.

10. В законопроекті відсутня норма щодо оцінювання проектів стратегічних документів на різних стадіях їх розробки, а також обов'язковість оцінки результатів впливу діючих стратегічних документів в процесі їхньої реалізації.

11. Не визначено обов'язковість інвентаризації та експертної оцінки вже діючих стратегічних документів, а також їх адаптація до нових норм законодавства та узгодженість із визначеними стратегічними орієнтирами розвитку країни.

12. В системі стратегічних документів, визначеної в проекті закону, відсутні деякі важливі елементи такі, як Генеральна схема територіального планування та розміщення виробничих сил і стратегія просторового розвитку. Слід зауважити, що відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» планування територій здійснюється на загальнодержавному (Генеральна схема планування території України), регіональному та місцевому рівнях []. Також законодавчо встановлена обов'язковість врахування Генеральної схеми планування території України органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при підготовці проектів загальнодержавних стратегій та програм соціально-економічного розвитку України та проведення експертної та екологічної оцінки.

13. Проектом на місцевому рівні визначено розробку лише Програми соціально-економічного та культурного розвитку областей, районів, міст, селищ, сіл, об'єднаної територіальної громади. Хоча стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій – один із найсучасніших методів управління територіальним розвитком. Так, наприклад у Польщі кожна територіальна одиниця складає та реалізує стратегію стійкого розвитку, просторову стратегію та програму.

14. Стратегічні плани, оперативні програми та проекти відсутні в запропонованій законопроектом системі стратегічних документів. Хоча це важливі короткострокові інструменти реалізації стратегічних документів.

15. В Законопроекті не передбачено створення інституціональних механізмів щодо розробки, ефективної реалізації та контролю стратегічних документів. Суттєвою проблемою при цьому є відсутність єдиного координаційного центру, який би здійснював державне планування, прогнозування, узгодження напрямів і змісту стратегічних документів, а також визначав би пріоритети їх фінансування.

16. Недоліком проекту закону є також відсутність норм щодо обов'язкового залучення представників бізнесу, науки та органів влади всіх рівнів до публічного обговорення проектів стратегічних документів. Не визначено механізму таких слухань та за їхніми результатами внесення змін у документи.

За результатами дослідження законопроекту можна стверджувати, що у структурі та змістовному наповненні наявні суттєві недоліків та принципові проблемні питання, які можуть спричинити недовіру до стратегічного планування в країні. Вагомими проблемами, які можуть залишитися не вирішеними в результаті впровадження в дію проекту закону, що аналізується, можна виділити наступні:

1. Відсутність порядку цілепокладання та врахування міжнародних стратегічних орієнтирів, що може призвести до неузгодженості стратегічних документів різних рівнів за цілями та пріоритетами розвитку країни.

2. Відсутність затвердженого зв'язку стратегічних документів із бюджетною політикою та їхня неузгодженість по цілям та пріоритетам може призвести до нецільового витрачання бюджетних коштів, фінансування напрямків, що не відповідають цільовим орієнтирам розвитку.

3. Невизначеність єдиної системи цільових показників результативності стратегічних документів призводить до зниження ефективності моніторингу та контролю реалізації стратегічних документів.

4. Відсутність документів територіального та просторового розвитку у системі стратегічних документів призводить до зниження ефективності стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку.

5. Відсутність обов'язкової наявності механізму реалізації, моніторингу та контролю в стратегічних документах призводять до їхньої недієвості.

6. Відсутність попереднього оцінювання проектів стратегічних документів може призвести до того, що результати їхньої реалізації не матимуть ефекту впливу на досягнення стратегічних орієнтирів.

7. Відсутність впровадження законодавчо затвердженої екологічної оцінки в стратегічних документів призводить до незбалансованості трьох компонентів стійкого розвитку: економічного, соціального і екологічного.

8. Відсутність відповідальності виконавчих органів влади може призвести до їх формального відношення до виконання своїх обов'язків в сфері стратегічного планування.

9. Відсутність спеціального стратегічного органу знижує ефективність формування, реалізації, моніторингу та контролю стратегічних документів.

10. Відсутність єдиної методичної бази формування, реалізації, моніторингу, контролю та оцінки стратегічних документів призводить до неупорядкованості їхньої розробки та впровадження на всіх рівнях.

11. Відсутність узгодженості всієї законодавчої бази в напрямку створення стратегічного управління.

Таким чином, сьогодні актуальним залишається питання розробки законодавства в сфері стратегічного управління та методичної бази щодо визначення стратегічних орієнтирів, структури та змісту національної стратегії розвитку, формування узгодженої системи стратегічних документів, визначення механізмів їхньої реалізації, моніторингу та оцінки із врахуванням визначених проблем та дослідженого досвіду країн ЄС і СНД.

По-перше стратегії характеризуються комплексністю і взаємопов'язаністю різних політик і програм. Національні стратегії соціально-економічного розвитку розглядають в комплексі економічні, соціальні, політичні та інші виміри, як всередині країни, так і за її межами, забезпечуючи взаємозв'язок різних політик і програм, що працюють на загальну стратегію і єдину мету. Друга

характеристика – це довгострокові горизонти планування, які забезпечують послідовність етапів на шляху до досягнення цілей, що поставлені суспільством. Національні стратегії соціально-економічного розвитку охоплюють досить тривалий проміжок часу (понад 15 років) і створюють основу для системної реалізації взаємопов'язаних коротко- і середньострокових програм і політик. По-третє, національна стратегія соціально-економічного розвитку тоді стає по-справжньому національною, коли вона є результатом консенсусу між усіма основними групами суспільства. Вона не може бути баченням лише якоїсь однієї групи або класу. По-четверте, національна стратегія соціально-економічного розвитку – це, як правило, результат відкритого діалогу та широких консультацій у суспільстві. При цьому сам процес консультацій є як важливим елементом формування консенсусу в суспільстві щодо широкого спектра питань, пов'язаних з національною стратегією соціально-економічного розвитку, так і інструментом мобілізації необхідних ресурсів – не тільки фінансових, а й організаційних, інституційних і навіть духовних. Особливістю стратегій у країнах ЄС є узгодження стратегічних планів різних суб'єктів і ієрархічних рівнів: центральних, регіональних та муніципальних; національних і міжнародних; державних і корпоративних і т.п. Багатомірне узгодження інтересів повинно здійснюватися як при розробці стратегії соціально-економічного розвитку країни, так і при її виконанні. Широке поширення і законодавче закріплення в багатьох європейських країнах і США отримала методика оцінки регулюючого впливу проектів, програм і нормативно-правових актів. Сутність методики полягає в аналізі короткострокових і довгострокових впливів на суспільні процеси, соціально-економічні зміни, очікувані на конкретній території при прийнятті нормативно-правового акту або програми соціально-економічного розвитку, за допомогою методів якісної та кількісної оцінки впливу, що дозволяє своєчасно оцінити ефективність і результативність заходів з реалізації цілей і завдань національної стратегії соціально-економічного розвитку.

Для формування механізму стратегічного управління в Україні особливе значення має законодавче закріплення пріоритетів розвитку, а на їх основі вибір

цілей і відповідних їм інструментів. Крім того, для вироблення стратегії, яка ґрунтується на всебічному врахуванні вимог об'єктивних економічних законів, першорядне значення має забезпечення об'єктивної оцінки досягнень у вирішенні соціально-економічних проблем, їх причин, а також наявних можливостей, ресурсів для подальшого соціально-економічного прогресу.

Сьогодні в Україні вже не викликає сумнівів у необхідності і актуальності стратегічного управління сталого соціально-економічного розвитку. Реалізація стратегічного управління в Україні здійснюється в форматі одиничних і слабо пов'язаних між собою акцій поза контекстом загальних системних перетворень суспільства, економіки та управління. В країні на всіх рівнях національної економіки розробляються стратегічні документи, які є несистематизованими, неприведені до єдиної національної стратегії. Хоча, в світовій практиці саме вони дозволяють організувати чітку, продуману, всебічно обґрунтовану роботу по досягненню поставлених перед суспільством і суб'єктами господарювання завдань.

Недоліки організації стратегічного управління соціально-економічним розвитком в Україні

Напрямок	Недоліки
Інституційні	Недосконалість законодавчої бази зі стратегічного управління
	Відсутність необхідних інститутів розвитку
	Недостатня участь бізнес-структур, інноваційної спільноти, населення в плануванні соціально-економічного розвитку
Економічні	Недостатнє врахування різко виражених диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів і галузевих дисбалансів
Організаційні	Орієнтація управління соціально-економічним розвитком на вирішення поточних завдань
	Відсутність необхідного досвіду в застосуванні різних сучасних технологій управління соціально-економічним розвитком
	Відсутність відповідної кваліфікації службовців для вирішення стратегічних питань
	Відсутність гнучкості більшості довгострокових стратегічних документів
	Відсутність методично проробленої і процедурно закріпленої ув'язки основних інструментів управління з перспективним плануванням, системою моніторингу та оцінки реалізації, критеріями внесення необхідних коректив

ПРОПОЗИЦІЇ

Тому для практичної реалізації цілей розвитку необхідне формування принципово нової системи управління, важливе місце в якій має належати стратегуванню соціально-економічного розвитку як комплексного інструменту стратегічного управління. Для досягнення успіхів в стратегічному управлінні соціально-економічним розвитком необхідна активна співпраця всіх гілок влади і суспільства в напрямку чіткого визначення моделі суспільства, національних пріоритетів, перспектив і напрямків розвитку, а також пошук максимально ефективних шляхів їх реалізації.

В першу чергу необхідна розробка пріоритетів, які стосуються найбільш чутливих аспектів життєдіяльності населення і розвитку економіки, що мають до того ж мультиплікативний ефект. Але визначення пріоритетів без опрацювання конкретних механізмів їх реалізації перетворюються в декларативні і невиконані зобов'язання. В умовах обмеженості ресурсів і необхідності забезпечення сталого соціально-економічного розвитку вибір пріоритетів повинен спиратися на положення Конституції України, що визначають нашу країну, як соціальну державу, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини.

Загальна соціально-економічна спрямованість національних пріоритетів визначає мету стратегії. На підставі поставленої мети відпрацьовується доцільна діяльність, що включає етапи досягнення мети, кошти для реалізації, інститути та механізми, що забезпечують отримання запланованих результатів в означений час. При цьому встановлюються критерії по кожному етапу і індикатори досягнення конкретних результатів. Одночасно здійснюється постійний моніторинг виконання планових завдань, системи стимулювання і відповідальності всіх учасників проекту.

Така досить складна система супроводу національних пріоритетів, що забезпечує їх реальне виконання, вимагає використання відпрацьованого механізму їх реалізації. Таким механізмом має стати використання методу стратегування при реалізації національних пріоритетів. Це метод реалізації

поставлених цілей, що спирається на взаємодію різних форм власності та форм господарювання, державно-приватного партнерства, на створення умов для залучення приватних інвестицій і вибору найбільш раціональних шляхів досягнення ефективного вирішення національних пріоритетів.

Для реформування системи стратегічного управління в Україні доцільним є використати накопичений світовий досвід регулювання ринкової економіки, адже практика стратегічного управління розвинених країн свідчить про позитивні тенденції в його використанні для вирішення соціально-економічних проблем держави

Дослідження проведено у:

Науково-дослідному центрі
індустріальних проблем розвитку НАН
України (<https://ndc-ipr.org/>, e-mail:
ndc_ipr@ukr.net)

Аналітична довідка підготовлена:

Заст. директора з наукової роботи НДЦ
ІПР НАН України,

д.е.н., проф. Івановим Ю.Б.,
yuriy.ivanov.ua@gmail.com

зав. сектора макроекономічного аналізу
та прогнозування НДЦ ІПР НАН України,

к.е.н., доц. Поляковою О.Ю.,
polya_o@ukr.net

докторантом, к.е.н., доц. Ісаєва Н.І.

Аналітична довідка направлена до:

Верховної Ради України

Міністерства економічного розвитку і
торгівлі України

При використанні матеріалів довідки, посилання є обов'язковим: Стан стратегічного управління в Україні. Аналітична довідка // Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, 2019. 20 с. URL: <https://ndc-ipr.org/analytics/>