

**М. В. ДИХА,**  
*кандидат економічних наук,*  
*доцент кафедри економіки підприємства і підприємництва*  
*Хмельницького національного університету*

## **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ: ЕВОЛЮЦІЙНО-ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ І СУЧАСНІ РЕАЛІЇ\***

*Розглянуто види планування та позиції науковців з цього питання. Дано авторське визначення сутності стратегічного планування та обґрунтовано підходи до його організації в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** планування, стратегічне планування, соціально-економічний розвиток, стратегія, цілі, пріоритети.

Протягом усіх років незалежності України трансформаційні процеси в національній економіці об'єктивно супроводжуються глибокими змінами систем економічних та інституціональних відносин. Реформування економіки призвело до ліквідації системи централізованого планування, що існувала в нашій країні десятиліттями. Сучасні реалії зумовлюють необхідність застосування адаптованої (адекватної) до нових умов функціонування вітчизняної економіки системи планування та регулювання. Правильність вибору конкретних форм і методів державного втручання в економіку залежить від точності визначення цілей такого втручання та інструментів їх досягнення. У цьому сенсі належне стратегічне планування сприятиме якісній розробці планів розвитку країни. Тому дослідження теоретико-методологічних основ стратегічного планування є важливим елементом системи державного стратегічного регулювання.

Темі планування присвячено велику кількість наукової літератури, адже, починаючи з 1920-х років і протягом декількох десятиріч, це питання вивчалось глибоко і систематизовано. Так, можна виділити 3 основні групи наукових праць. По-перше, це дослідження з теорії та методології планування, роботи наукових колективів НДІ і університетів, які використовувалися в практичних цілях і для підготовки молодих фахівців. До цієї категорії можна віднести напрацювання А. Анчишкіна [1], М. Бреева [2], М. Бора [3] і багатьох інших. По-друге, це дослідження спеціалізованих НДІ при Держплані СРСР, які слугували методичними посібниками для складання загальнодержавних планів [4]. І, по-третє, це праці з історії планування в СРСР, у яких критично оцінювалися і аналізувалися попередні розробки. Так, А. Курський [5] узагальнює багаторічний досвід складання і виконання планів протягом 9 радянських п'ятирічок з точки зору розвитку теорії і методології соціалістичного планування народного господарства, висвітлює в історичному аспекті проблему темпів і пропорцій, наукової методології п'ятирічних планів, організацію їх реалізації, методологічні питання складання довгострокових планів. В. Мау [6] аналізує кризу, що виникла в умовах формування адміністративної системи і репресій найвидатніших вчених-економістів, і шукає шляхи виходу з неї.

У середині 1980-х років ідея про невідповідність централізованого соціалістичного планування новим реаліям стала дедалі частіше висловлюватися багатьма економістами. Так, характерною для того часу була, на наш погляд, праця О. Радзівського, у якій автор відзначив кризу централізованого планування, вказавши на його кардинальні недоліки: невірну настанову на домінування розвитку виробництва засобів виробництва, методи позаекономічного примусу, розверсточний характер планів і фактичну безвідповідальність «економічного центру» за якість прийнятих рішень [7, с. 8–11]. На початку 1990-х років активно продукувались ідеї, які дістали відображення в працях В. Акулова [8], М. Ісалової [9] і стосувалися необхідності відходу від основ планової економіки, послаблення ролі держави, сфер її впливу в перехідний період.

**Диха Марія Василівна (Dyha Mariia Vasylivna)** – e-mail: dyha-mv@ukr.net.

\* Стаття публікується в авторській редакції.

Відповідно можна зазначити, що перехід до ринкової економіки спочатку сприймався як повна відмова від державного планування господарської діяльності, як повне саморегулювання підприємництва. Проте на початку 2000-х років активізувалася дискусія про необхідність відродження планових елементів у вітчизняній економіці, про те, що на державному рівні планування економіки має здійснюватися з урахуванням ринкових технологій, а стратегічний план – містити параметри розвитку галузей економіки, від яких залежить розвиток країни в цілому.

З наукових досліджень необхідно виділити двотомну працю «Нариси макроекономічного планування» Л. Йохансена, в якій досліджується генезис планування, наводяться об'єктивні передумови його виникнення, докладно розкриваються визначення. Говорячи про методологію індикативного планування, основний акцент автор робить на його децентралізованих засадах на протигагу централізованому плануванню в соціалістичних країнах. Особливий інтерес становить розроблена ним концепція залежності типу моделей планування від характеру економічної системи, суть якої полягає у виділенні в її межах груп взаємозв'язків – балансових, технологічних, поведінкових, демографічних, організаційних, неконтрольованих і, навпаки, контрольованих, – які визначають профіль системи (капіталістичної або соціалістичної) для того, щоб потім «спроєктувати» на «основу» економічної системи «профіль планової моделі» [10, с. 332–342].

Надання плануванню функції управління, зазначає Ю. Шаров, передбачає завчасне врахування, по можливості, всіх внутрішніх і зовнішніх факторів, які забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку об'єкта управління. На думку вченого, планування – це визначення параметрів управлінського процесу на основі порівняння інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності та його можливостей з урахуванням розвитку самого суб'єкта, спрямованого на досягнення поставленої перед системою мети. Сам же план – це кількісне відображення цілей та вироблення шляхів їх досягнення. Іншими словами, це результат планування, мотивована модель дій, створена на основі прогнозу стану середовища і поставленої мети. Отже, планування – це процес перетворення цілей на прогнози та плани, процес визначення пріоритетів, засобів та методів їх досягнення. Ю. Шаров наголошує на тому, що існує ряд визначень планування, які відрізняються між собою, але ідентичні по суті: планування – творче уявлення майбутнього; планування – формування управлінських рішень на базі системної підготовки, прийняття рішень за визначенням майбутніх подій; планування – це системно-методичний процес пізнання і вирішення проблем майбутнього [11, с. 13].

У сучасній економічній літературі виділяють декілька типів макроекономічного планування: директивне (адміністративно-командне); індикативне; системне; протекціоністське; аполітичне; стратегічне; тактичне.

*Директивне планування* було характерне для більшості країн з централізованою системою управління економікою. Його суть полягала в тому, що централізовано розроблені вищою за рівнем ланкою управління народним господарством планові показники доводилися нижчій для обов'язкового виконання, яке забезпечувалося виділенням відповідних фондів, трудових ресурсів і стимулювалося преміями та відзнаками. За невиконання планових завдань керівники несли персональну адміністративну та партійну відповідальність. У командно-адміністративній економіці планування було основним методом регулюючого впливу на виробництво, обмін і розподіл виробленого продукту. Воно адекватно відповідало панівній державній власності та поширювалося на розподільчі процеси всіх без винятку ресурсів і створених благ. Така система планової прив'язки виробника і споживача призводила до розростання розподільчо-постачальницьких структур, що займалися плануванням, збільшення витрат виробництва і обігу, створювала штучний дефіцит при прихованому надлишку виробленого продукту. Більше того, план гальмував НТП, інновації, зростання продуктивності праці. Тому з початком реформування економіки та її переведення на ринкові засади державні органи відмовилися від використання планування як методу регулювання глобальних зв'язків і рівноважного економічного зростання на довгострокову перспективу.

*Індикативне планування* передбачає процес формування заходів рекомендаційного

характеру, спрямованих на досягнення цілей соціально-економічної політики держави і створення таких умов для суб'єктів господарювання, які б спонукали їх до виконання поставлених завдань. Індикативне планування є характерним для змішаної економіки.

*Системне планування* передбачає системний підхід до управління національною економікою, формування планових завдань з урахуванням усіх факторів розвитку, сфер і територій; глибокий аналіз способів досягнення цілей і завдань та вибір оптимального варіанта розвитку економіки; аналіз результатів реалізації плану.

*Протекціоністське планування* спрямоване на підтримку і захист інтересів певних галузей, суб'єктів господарювання, груп та осіб, які отримують вигоди від реалізації передбачених планом заходів.

*Аполітичне планування* розглядається як чисто технічна діяльність органів державного управління, спрямована на пошук консенсусу інтересів, певних компромісів для забезпечення поступального розвитку економіки, досягнення найкращого результату.

*Стратегічне планування* передбачає концентрацію зусиль і ресурсів держави на вирішенні найактуальніших і стратегічно важливих проблем розвитку національної економіки.

*Тактичне планування* виступає інструментом реалізації стратегічних цілей і завдань. У тактичних планах передбачаються сукупність заходів, порядок і терміни їх реалізації, ресурси тощо.

Ю. Швирков [12], аналізуючи концепції економічного планування і досліджуючи проблеми плану і ринку, запроваджує в науковий оборот поняття «макроекономічне програмування».

На думку В. Бакуменка [13], у поєднанні прогнозування та планування вибудовується стратегія поведінки суб'єкта управління стосовно об'єкта та системи у цілому. Стратегія – узагальнювальна концепція майбутніх дій, модель досягнення цілей, яка визначає пріоритети і основні напрями діяльності. Формування ж стратегії та складання плану щодо її реалізації визначаються як стратегічне планування, що в системі управління робить його довгостроковим [14].

Г. Дробенко [15] зазначає, що стратегічне планування – це процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення в часі. У свою чергу, В. Тертичка наголошує на таких характерних рисах стратегічного планування: спрямованість на середньо- та довгострокову перспективу; орієнтація на досягнення визначальних для певної системи цілей; органічний взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів, необхідних для їх досягнення (як наявних, так і тих, які будуть створені в перспективі); врахування впливу різноманітних умов і факторів, які зумовлюють стан об'єкта планування [16, с. 58].

Р. Розенфельд, зі свого боку, вважає, що стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого суб'єкти управління прогнозують і планують свою майбутню діяльність. Результатом цього процесу стає документ, який скеровує на досягнення поставлених цілей. Стратегічне планування повинно не замінювати інші види планування, а навпаки – доповнювати їх. Воно має допомогти у виявленні ключових проблем суспільства (організації) на шляху до майбутнього) [14, с. 45]. Для того щоб повністю зрозуміти суть стратегічного планування, пише вчений, слід зрозуміти, що це одночасно і процес, і продукт. Процес передбачає систематичний аналіз діяльності організації та її середовища тими, хто зацікавлений у її майбутньому успіху. Продукт – це документ, у якому детально викладено заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей на основі інформації, отриманої під час процесу планування. Стратегічне планування збільшує ймовірність того, що суб'єкти управління зрозуміють, що на них чекає у майбутньому, і будуть до нього готові, отже, не будуть постійно реагувати на події лише тоді, коли вони вже відбудуться. Таким чином, стратегічне планування спонукає до постановки цілей і досягнення консенсусу навколо них, що робить одержання конкретних результатів більш імовірним [14].

Вичерпне, на нашу думку, визначення державного стратегічного планування дав А. Петров [17], який розуміє під ним особливий вид планової діяльності, що передбачає розробку стратегічних рішень (у формі прогнозів, проектів, програм і планів), які зумовлюють пропонування таких цілей, завдань і стратегій розвитку національної економіки, реалізація яких забезпечить її ефективне функціонування в довгостроковій перспективі й сприятиме швидкій адаптації до умов мінливого зовнішнього середовища.

У свою чергу, П. Браун цілком справедливо вказує на те, що стратегічне планування має ознаки раціонального процесу, однак визначається як нераціональна, хоча і систематична дія. Як раціональний процес воно вимагає послідовного руху – починається з визначення проблеми і оцінки можливостей, розгляду альтернативних рішень і завершується втіленням на практиці виробленої політики та оцінкою одержаних результатів [18, с. 46].

Отже, стратегічне планування безпосередньо пов'язане з організацією конкретних дій у контексті як внутрішнього, так і зовнішнього прояву, відповідно, загальнодержавне стратегічне планування – це один з методів регулювання економіки з урахуванням перелічених чинників впливу.

В Україні в основному використовується тактичне планування індикативного типу, яке не тільки не дозволяє на належному рівні здійснювати планування, але й ставить під сумнів можливості ефективного державного управління.

Відсутність стратегічних підходів у плануванні є одним з недоліків традиційної моделі державного управління, яка є ситуативною, спрямована переважно на розв'язання локальних проблем і прийняття кон'юнктурних рішень, що в результаті призвело до спаду в суспільному виробництві, а запізніле і неадекватне втручання держави в економічну сферу спричинило системну кризу в країні.

Проведене нами аналітичне дослідження ряду державних стратегічних документів<sup>\*</sup>, які в цілому були позитивно оцінені економістами, засвідчує, що сама система стратегічного планування соціально-економічного розвитку має суттєві недоліки. По-перше, вона не охоплює основні елементи економічної структури, по-друге, плани не визначають довгострокової перспективи, отже, не можуть слугувати керівною основою стратегії розвитку. Як підсумок, на державному рівні потрібна нова якість планування соціально-економічного розвитку. Відповідно, постає проблема вдосконалення системи стратегічного планування, яка має базуватися на принципових підходах і законодавчо упорядкованих державницьких стратегічних засадах. У системі стратегічного планування необхідно використовувати європейські настанови, прогресивний досвід планування, накопичений у зарубіжних країнах. Проте проект Закону України «Про державне стратегічне планування»<sup>\*\*</sup> досі залишається проектом.

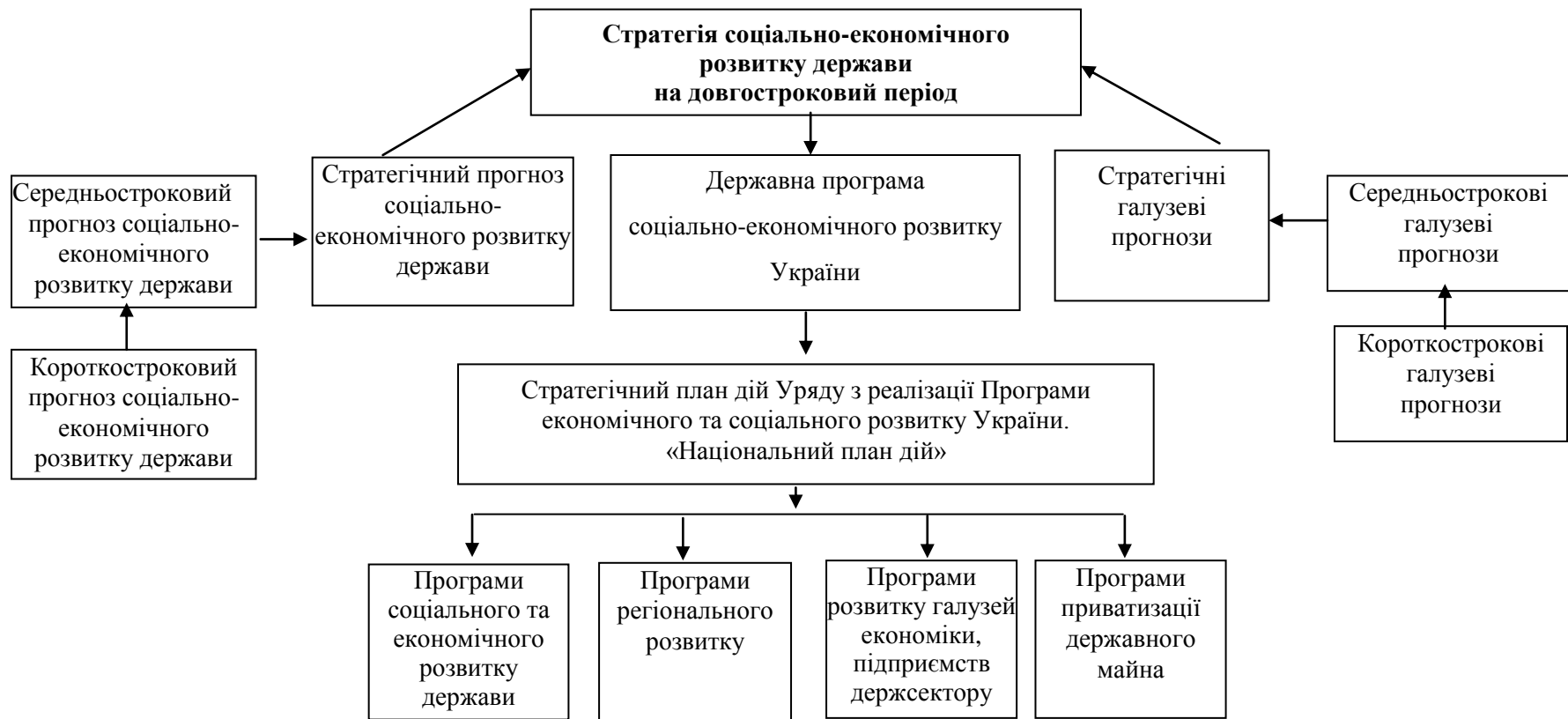
Під стратегічним плануванням соціально-економічного розвитку країни ми розуміємо діяльність щодо формування системи програмних документів на основі визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку з урахуванням можливостей і ресурсів країни, зовнішньоекономічних зв'язків та імовірних зовнішніх впливів, реалізація яких забезпечить сталий соціально-економічний розвиток країни, досягнення європейських стандартів життя населення, національну безпеку. На нашу думку, система програмних документів повинна включати визначений перелік планів, програм, прогнозів (рис. 1). Їх необхідно стандартизувати за допомогою спеціальних законодавчих актів та інтегрувати в загальну вертикальну стратегію соціально-економічного розвитку країни. Далі можна перейти до розробки стратегій вищих рівнів (бачення, місія країни, національні концепції тощо).

У методологічному відношенні стратегічне планування включає 3 взаємозалежних етапи: стратегічний аналіз, метапокладання і стратегічний вибір. Формалізація самого процесу стратегічного планування здійснюється за допомогою процедур прогнозування, програмування і проектування (рис. 2).

---

<sup>\*</sup> Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/06/2/5102337>; Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2011. – 432 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/modernizacija-ukrayini-nash-strategichnii-vibir-doc53248.html>.

<sup>\*\*</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economics.unian.net/ukr/detal/109984>.



**Рис. 1. Система програмних документів із забезпечення соціально-економічного розвитку країни**

Складено автором.



**Рис. 2. Схема стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни**  
Складено автором.

*Стратегічне планування* соціально-економічного розвитку країни починається з прогнозно-аналітичної стадії, головне завдання якої – визначити варіанти розвитку на основі аналізу досліджуваних процесів у минулому і спрогнозувати їх можливе протікання в майбутньому. На цьому етапі на практиці реалізується принцип варіантності планування, формуються вимоги до розвитку національної економіки, які дають змогу втілити окреслені соціально-економічні цілі. *Метапокладання* є дуже важливим і досить складним етапом державного стратегічного планування. Воно спрямовано на опис бажаного стану національної економіки і суспільства в цілому на перспективу з урахуванням найважливіших аспектів їх функціонування. Цілі соціально-економічного розвитку країни виражаються за допомогою сукупності якісних і кількісних характеристик – цільових настанов, показників і нормативів. Як головні цільові настанови можуть розглядатися: забезпечення якості життя населення, визначені темпи економічного зростання і конкурентоспроможності національної економіки. Цільові показники являють собою кількісні характеристики цільових настанов на певний момент часу, а цільові нормативи – значення цільових показників, які відповідають необхідному науково обгрунтованому рівню бажаного стану соціально-економічного розвитку країни.

Основні складові метапокладання, на нашу думку, слід звести до такого набору принципових рішень:

1) держава повинна проводити активну соціальну політику відносно інвалідів, непрацездатних, безробітних, багатодітних, інших прошарків населення, які в соціальному плані є мало захищеними; при цьому їй не слід претендувати на роль єдиного суб'єкта даної політики і розвивати інститути соціального партнерства;

2) мають бути створені умови для економічної результативності суб'єктів господарювання, індивідуумів, які повинні бути відповідальними за свій добробут, добробут своїх сімей та інших членів суспільства.

На наше переконання, планування розвитку системи взаємозв'язків структурних складових має відбуватись у відповідності з реальними економічними можливостями держави. У цьому випадку інноваційна модель соціально-економічного розвитку не лише постулює якісно нові властивості відносин у соціально-економічній системі, але і визначає реальність їх розвитку. У контексті регулювання макроекономічних процесів держава не повинна витратити суспільні ресурси, імітуючи добродійність приватної особи, яка витрачає особисті кошти. Перехід від держави-мецената до держави-інвестора має стати, на наш погляд, домінантою у модернізації соціально-економічної політики України.

Етап *стратегічного вибору* полягає в розробці стратегії соціально-економічного розвитку країни, на основі якої зазвичай формується державний стратегічний план.

Важлива роль у плануванні належить критеріям, показникам, нормативам, кількість і склад яких залежать від ієрархічного рівня і призначення. Число показників, використовуваних для планування, може і повинно бути досить великим, що дозволить обгрунтувати зміни всіх або принаймні найважливіших сторін (складових) діяльності об'єкта планування. Для оцінки стимулювання виконання планів кількість показників може бути значно меншою, і дуже важливо узагальнити їх в інтегральному показнику, адже динаміка декількох показників може бути суперечливою, що утруднить їх однозначну оцінку (наприклад, якщо зростання продуктивності праці супроводжується падінням фондівіддачі; якщо збільшується експортна виручка при ревальвації гривні; якщо підвищується розмір оплати праці за більш високих темпів зростання інфляції тощо).

У системі нормативів найважливіша роль відводиться тим, які використовуються для розподілу національного доходу. Повинна бути сформована система нормативів, насамперед – первинного розподілу національного доходу між соціальною та економічною підсистемами.

Для збалансування інтересів усіх суб'єктів необхідно науково обгрунтовано та виважено підходити до процедури розподілу, здійснюючи його на відповідних основах і розрахунках, з огляду на пріоритети соціально-економічного розвитку країни. Раціонально розподіляючи ресурси, можна досягти позитивного економічного і соціального ефекту [19, с. 39–41].

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку повинно базуватися на системному, науково обгрунтованому, довгостроковому підходах до розробки і реалізації

стратегічних планів, що дасть змогу підвищити ефективність і дієвість стратегічного регулювання соціально-економічної розбудови країни.

#### Список використаної літератури

1. Планирование народного хозяйства: Спецкурс академика А.И. Анчишкина ; [под ред. Э.Н. Крылатых]. – М. : Изд-во МГУ, 1989. 103 с.
2. Бреев М.В. Методология планирования народного хозяйства. – М. : Изд-во МИНХ им. Г.В. Плеханова, 1970. – 44 с.
3. Бор М.З. Основы планирования народного хозяйства СССР. – М. : Экономика, 1971. – 232 с.
4. Гусев С.И., Кактынь А.М., Кржижановский Г.М., Крицман Л.Н. Об едином хозяйственном плане ; [отв. ред. А.И. Анчишкин]. – М. : Экономика, 1989. – 286 с.
5. Курский А.Д. Научные основы советских пятилеток. – М. : Наука, 1974. – 350 с.
6. Мау В.А. В поисках планомерности: из истории развития советской экономической мысли конца 30-х – начала 60-х годов. – М. : Наука, 1990. – 160 с.
7. Радзиевский А.И. Централизованное планирование: кризис и дальнейшее развитие. – К. : Знание, 1990. – 16 с.
8. Акулов В.Б. Модель макроэкономического регулирования российской экономики в современных условиях : автореф. дис. ... д. э. н. – СПб., 1994. – 32 с.
9. Исалова М.Н. Макроэкономическая политика в переходной к рынку экономике : автореф. дис. ... к. э. н. – М., 1994. – 19 с.
10. Йохансен Л. Очерки макроэкономического планирования. – Т. 1. – М. : Прогресс, 1992. – 472 с.
11. Шаров Ю.П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : навч. посіб. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 56 с.
12. Швырков Ю.М. Государственное программирование в капиталистических странах. – М. : Мысль, 1975. – 286 с.
13. Бакуменко В. Державне управління і державно-управлінські рішення: вступ до досліджень // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 1999. – № 4. – С. 68–79.
14. Розенфельд Р.А. Лекції з державної політики. – К. : К.І.С, 2002. – 60 с.
15. Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.А. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. – Львів : СПОЛОМ, 2001. – 118 с.
16. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і мат. ; [укл. В. Тертичка]. – К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 371 с.
17. Стратегическое планирование ; [под ред. проф. А.Н. Петрова]. – СПб. : Знание, ГУЭФ, 2003. – 200 с.
18. Браун П. Посібник з аналізу державної політики ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
19. Диха М.В. Оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту як передумова соціально-економічного розвитку держави // Економіст. – 2013. – № 1 (315). – С. 39–41.

Стаття надійшла до редакції 1 липня 2014 р.

---

**М. В. ДИХА,**  
*кандидат економічних наук,*  
*доцент кафедри економіки підприємства і підприємництва*  
*Хмельницького національного університету*

У статті розглянуто погляди науковців щодо сутності поняття планування, охарактеризовано типи макроекономічного планування, досліджено проблеми планування на

різних етапах цивілізаційного розвитку.

Відзначено наявність проблем системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку України та необхідність її вдосконалення.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку повинно ґрунтуватися на системному, науково обґрунтованому, довгостроковому підходах до розробки і реалізації стратегічних планів розвитку, що дасть змогу підвищити ефективність та дієвість макроекономічного регулювання.

Дано авторське визначення сутності стратегічного планування та обґрунтовано підходи до організації стратегічного планування в сучасних умовах.

Під стратегічним плануванням соціально-економічного розвитку країни автор розуміє діяльність щодо формування системи програмних документів на основі визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку з урахуванням можливостей та ресурсів країни, зовнішньоекономічних зв'язків та імовірних зовнішніх впливів, реалізація яких забезпечить сталий соціально-економічний розвиток країни, досягнення європейських стандартів життя населення, національну безпеку.

Запропоновано систему програмних документів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку країни, які необхідно стандартизувати за допомогою спеціальних законодавчих актів і інтегрувати в загальну вертикальну стратегію соціально-економічного розвитку країни.

Обґрунтовано процес здійснення стратегічного планування, який включає етапи: стратегічний аналіз, тобто прогнозно-аналітична стадію; метаполягання, основні складові якого, на думку автора, мають ґрунтуватися на наборі принципових рішень і стратегічний вибір, який полягає у розробці стратегії соціально-економічного розвитку країни та державного стратегічного плану.