

УДК 332.012.2

О.С. Мордовцев, асистент

Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», м. Харків, Україна

СУТНІСТЬ ТА ЦІЛІ ІНДИКАТИВНОГО ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

У статті обґрунтована необхідність використання індикативного планування як одного з ефективних механізмів реалізації стратегічних цілей розвитку регіону. Сформульовано суть, цілі та завдання територіального індикативного планування і відображена система відносин суб'єктів планового процесу.

Ключові слова: індикативне планування, регіональний розвиток, державно-приватне партнерство.

В статье обоснована необходимость использования индикативного планирования как одного из эффективных механизмов реализации стратегических целей развития региона. Сформулированы сущность, цели и задачи территориального индикативного планирования и отражена система взаимоотношений субъектов планового процесса.

Ключевые слова: индикативное планирование, региональное развитие, государственно-частное партнерство.

In the article the necessity of the use of the indicative planning is substantiated as one of effective mechanisms of realization of strategic aims for regional development. The essence, aims and tasks of the territorial indicative planning, is set forth and the system of the planning process subjects is reflected.

Key words: indicative planning, regional development, state-private partnership.

Вступ. На сучасному етапі розвитку держави актуальними стають проблеми реформування системи управління регіональним розвитком, які нерозривно пов'язані з удосконаленням інституційно-правового забезпечення, формуванням стратегічних пріоритетів і цілей розвитку регіонів, впровадженням інформаційних систем моніторингу політичного і соціально-економічного регіонального розвитку, підвищення ефективності планування і контролю за виконанням планів, програм розвитку регіонів. Необхідно сформувати таку оптимальну систему управління, яка сприяла б розвитку самостійності регіонів у нерозривному зв'язку з координацією державної регіональної політики з боку центру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить світовий досвід, одним з ефективних механізмів реалізації стратегічних цілей розвитку регіону є індикативне планування (ІП). Це пов'язано, в першу чергу, з вирішенням проблеми взаємодії директивно-централізованого управління економікою з ринковим саморегулюванням. Ідеї індикативного планування знайшли широке застосування вже на початку минулого століття. Досить детальний огляд, присвячений досвіду і проблемам використання механізмів ІП у країнах Європи, Азії та Америки, наведений у роботах А.Н. Петрова [1], О.А. Андрюшкевич [2]. Автори виділяють чотири основні моделі планування: європейську (Франція, Швеція), азіатську (Японія, Південна Корея), північноамериканську (США, Канада), ІП у перехідних економіках (Китай, Росія). Проблеми, пов'язані з відмовою від директивного планування і переходом на ринкові відносини, набули гостроти в країнах, які утворені на території колишньої Югославії. Наприклад, у своїх роботах С. Косев [4] обґрунтував необхідність впровадження системи макроекономічного індикативного планування в управління економічним розвитком Республіки Македонія. На його думку, для реалізації механізмів ІП необхідно на інституційному рівні створити так званий «економічний трикутник» – три пов'язані між собою організації: Державне статистичне управління, Агентство макроекономічного моделювання, аналізу і досліджень, Макроекономічний департамент при Міністерстві фінансів (рис. 1).

Основне завдання агентства – аналіз впливу інтеграційних процесів ЄС на соціально-економічний розвиток Македонії, економетричне оцінювання економічного аспекту програм політичних партій, підготовки прогнозів соціально-економічного розвитку (СЕР) і розроблення моделей планування і моделі стійкого людського розвитку. Макроекономічний департамент у співпраці з Національним банком і міністерствами, по суті, повинен стати основним інститутом, відповідальним за підготовку і реалізацію стратегії розвитку республіки.



Рис. 1. Структура інституційної системи індикативного планування Республіки Македонія
Джерело: складена на основі [3].

Проблемам індикативного планування присвячені роботи і російських учених [1; 5-8], які розглядають індикативне планування як механізм координації інтересів і діяльності державних і недержавних суб'єктів управління економікою, який поєднує її державне регулювання з ринковим та неринковим її саморегулюванням і ґрунтується на розробленні системи показників (індикаторів) соціально-економічного розвитку. На думку С.М. Лавлінського [8, с. 12-13], індикативне планування – це процес формування системи індикаторів, що характеризують стан і розвиток економіки, в сукупності з механізмами державного регулювання соціально-економічних процесів, які забезпечують досягнення цільових значень індикаторів.

Українські вчені-економісти акцентували значення стратегічного прогнозування та індикативного планування для ефективного і стійкого соціально-економічного розвитку країни. На думку О.О. Євсєвої, «в Україні немає злагодженої системи індикативного планування, багато положень державного регулювання залишаються спірними. Це обумовлює необхідність розробки відповідних принципів, пріоритетів, алгоритму самого процесу індикативного планування на різних рівнях, а відповідно, це актуалізує та визначає перспективи подальших наукових розробок в цьому напрямі» [9]. М.М. Погребняк [10] 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.

Останнім часом все більшого значення набуває регіональне (територіальне) індикативне планування як найбільш перспективне з погляду детального розроблення планових завдань і

системи індикаторів мети та здійснення ефективного контролю ходу виконання програм СЕР територіальними, місцевими органами самоврядування і регіональної влади. У роботі [5] використано поняття «територіальне індикативне планування», яке є «комплексом передпланових, планових і постпланових робіт, що проводяться місцевим самоврядуванням у взаємодії з населенням і бізнесом, та спрямовані на формування і моніторинг погоджених цільових індикаторів соціально-економічного розвитку територій на довгостроковий, середньостроковий і короткостроковий (річний) періоди». А.В. Істомін, К.В. Павлов, В.С. Селін [11] визначають територіальне індикативне планування як «механізм регулювання і координації, з одного боку, інтересів держави, з другого – території і конкретних господарюючих суб'єктів, що входять до її складу, на основі аналізу ситуації, що склалася, прогнозування, збалансованого процесу за допомогою системи індикативних соціальних та економічних показників у межах діючої інституційної системи». На думку М.М. Погребняка, «система індикативного планування на регіональному рівні має бути подана у вигляді розробленої виконавчими органами державної влади регіону сукупності планів соціально-економічного розвитку як на рівні регіону загалом, так і на місцевому рівні і повинна включати стратегічне, тактичне та оперативне індикативне планування розвитку регіональної економіки» [10].

Виклад основного матеріалу. Різноманітність підходів до формування моделей індикативного планування зумовила необхідність уточнення категорії «індикативне планування» у сучасних умовах реформування системи управління регіональним розвитком.

На нашу думку, 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 суперечності, реалізуючи скоординовані, взаємовигідні і прийнятні для усіх учасників індикативні плани, які формуються згідно з науково обґрунтованими (за результатами моніторингу СЕР) пріоритетами і цілями стратегічного і стійкого розвитку територій регіонів, із залученням дієвих механізмів державного регулювання, державно-приватного партнерства у системі ефективного управління регіональним розвитком.

Категорію «моніторинг соціально-економічного розвитку», на наш погляд, можна розглядати як інформаційну систему, що дозволяє за допомогою сучасних інформаційних технологій організувати збирання, аналіз та оброблення кількісної та якісної інформації, здійснювати діагностування, прогнозування та інтегральне оцінювання тенденцій розвитку регіонів з метою підвищення ефективності стратегічного планування СЕР та управління [12]. Це означає, що моделі інтегральних індикаторів і прогнозування розробляються у межах моніторингу СЕР, тоді як автори більшості робіт, присвячених побудові індикаторів, відділяють прогнозування від моніторингу, розглядаючи останній тільки як процес збирання та аналізу даних про стан і рівень розвитку регіону.

Необхідно також зауважити, що в наведених вище визначеннях індикативного планування учені виділяють державні інститути управління і недержавні суб'єкти господарської діяльності. На наше переконання, основним учасником індикативного планування також є населення адміністративно-територіальної одиниці, заради якого, власне кажучи, і декларуються основні положення державної регіональної політики, розробляється стратегія розвитку, головною метою якої є забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання.

Суб'єктами планування та управління адміністративно-територіальної одиниці є: голова адміністрації, представники органів місцевого самоврядування, господарюючі суб'єкти і населення. Об'єктом планування та управління адміністративного району є територія району. Громадянин як соціальний суб'єкт може розглядатися з двох позицій: як особистість (індивідуум) і як частина місцевого співтовариства, об'єднаного за якою-небудь ознакою (за рівнем економічної активності, за спорідненою ознакою (сім'я), за приналежністю до

громадської організації або соціальної групи та ін.). Отже, територіальне індикативне планування передбачає формування такої системи відносин і взаємодії усіх соціальних суб'єктів, господарюючих суб'єктів і владних структур, щоб у результаті реалізації індикативного плану досягти максимального економічного і соціального ефекту. На рис. 2 наведено схему, що відбиває відносини влади, бізнесу і населення територій регіону.

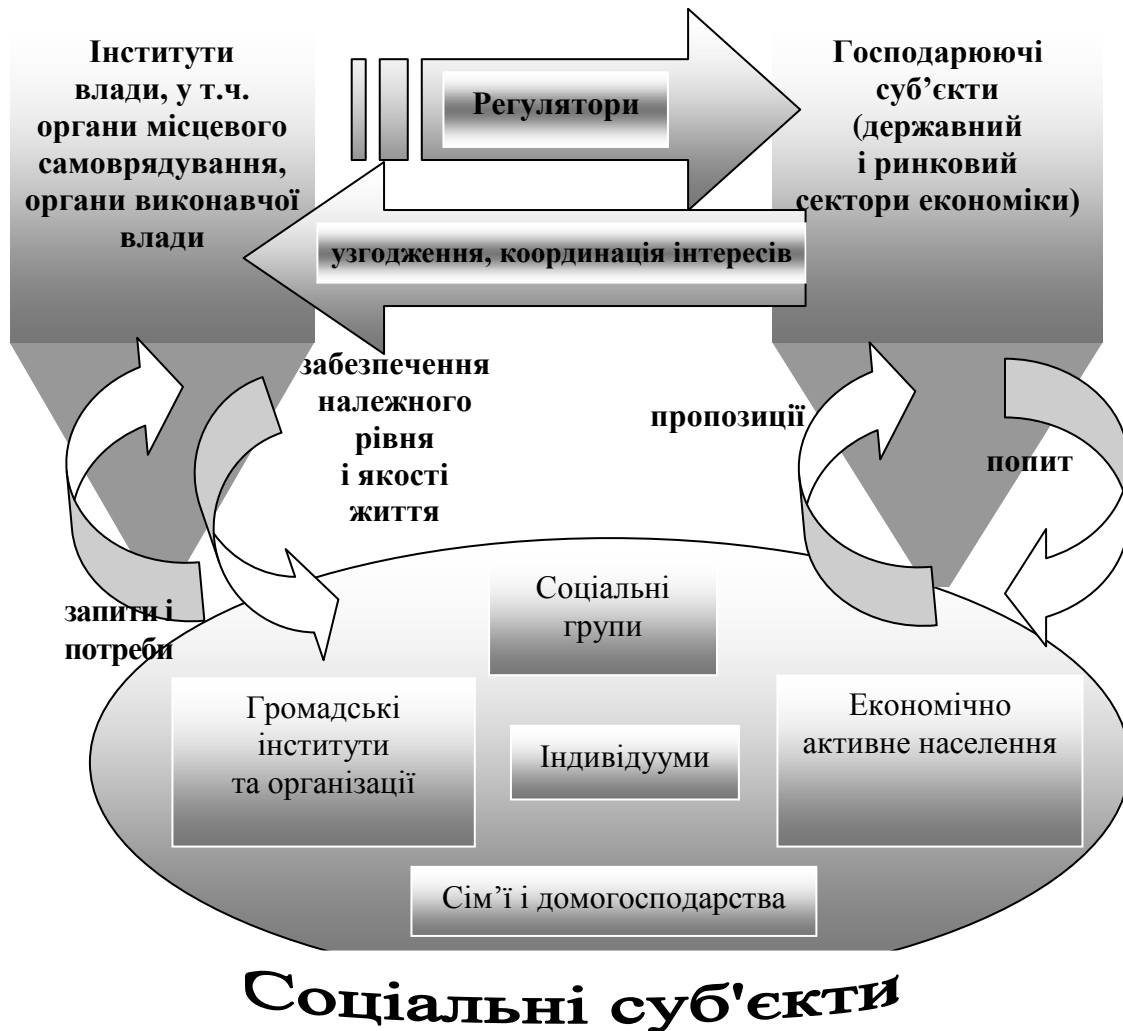


Рис. 2. Система відносин суб'єктів індикативного планування

При розробленні індикативних планів потрібно враховувати інтереси не лише приватного бізнесу, але і соціальних суб'єктів. Господарюючі суб'єкти зобов'язані орієнтувати діяльність на службу суспільству і державі так, щоб вона сприяла зростанню рівня і якості життя населення територій регіонів, не зашкодила екології та довкіллю, поповнювала використання трудових, природних та інших ресурсів у процесі виробництва. Соціальні суб'єкти в усіх своїх проявах, і як індивідуум, і як місцеве співтовариство в цілому, повинні у відносинах з владою і бізнесом виходити з принципу повного задоволення життєвих потреб людини.

Індикативне планування має ґрунтуватися на принципах, що забезпечують методологічну єдність форм і методів розроблення прогнозних і планових документів. При цьому, на нашу думку, слід керуватися вісьмома базовими принципами: безперервності планування, пріоритетності і цілеспрямованості, комплексності, системності, адаптивності, субсидіарності, балансу інтересів; і шістьома локальними принципами: соціальної спрямованості, оптимальної пропорціональності, мінімізації ризику, професійної відповідальності, легітимності, відкритості та інформованості.

Одним з найважливіших механізмів регулювання інтересів влади і бізнесу є державно-приватне партнерство (ДПП). У липні 2010 р. був ухвалений ще один важливий Закон України «Про державно-приватне партнерство», який визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [13]. Сутність ДПП полягає в тому, що учасники процесу отримують різні види віддачі: господарюючі суб'єкти – прибуток, а влада – внесок у вирішення основного завдання – підвищення добробуту та якості життя населення.

На практиці місцева влада часом не зацікавлена у співпраці з приватним бізнесом, здійснюючи контроль за найпривабливішими (з погляду особистих інтересів) сферами господарської діяльності або, навпаки, нав'язуючи нерівноправне партнерство, змушуючи підприємців укладати угоди на свідомо не вигідних умовах. З іншого боку, високі ризики, відсутність гарантій повного покриття інвестиційних і поточних витрат, високі податкові витрати, порушення принципу легітимності, недовіра бізнесу і населення до інститутів влади призводить до того, що приватні партнери (господарюючі суб'єкти) не поспішають співпрацювати з владою на умовах ДПП. У цьому випадку порушується основний принцип балансу інтересів усіх суб'єктів процесу індикативного планування. Досягнення такого балансу можливе тільки в режимі прямого діалогу бізнесу і влади. Найбільш впливові представники бізнесу повинні входити до складу економічної Ради СЕР і брати участь у розробленні, реалізації і моніторингу індикативних планів і комплексних програм соціально-економічного розвитку територій. Тільки в цьому випадку бізнес і влада знайдуть взаємовигідні точки зіткнення, що сприятиме розвитку ДПП. Отже, взаємовигідне партнерство – це запорука успішної реалізації основних завдань стратегії розвитку територій регіону.

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 планового процесу. У той же час в Україні досі не сформований дієвий інституційно-правовий механізм державного регулювання розвитку регіонів, що є ще однією перешкодою на шляху формування системи стратегічного ПП.

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 та 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 стратегії розвитку й 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 й умов для залучення інвесторів;

- моніторинг реалізації планів, програмних заходів, ефективності механізму державного регулювання, коригування (у разі потреби) планових показників.

Висновок. Отже, індикативне планування є дієвим механізмом реалізації стратегічних цілей розвитку регіонів України, покликане вирішувати пріоритетні проблеми СЕР, сприяти зростанню рівня життя населення та ефективності регіонального управління. Необхідне подальше вдосконалення теоретико-методологічних основ формування ПІ, інституційно-правового забезпечення, механізмів регулювання і взаємодії між суб'єктами планового процесу, впровадження сучасних методів моніторингу і програмування.

Список використаних джерел

1. *Петров А. Н.* Индикативное планирование: теория и пути совершенствования : монография / А. Н. Петров, Л. Г. Демидова, С. М. Климов, Г. З. Щербаковский, Н. Г. Ананов. – СПб. : Знание, 2000. – 96 с.
2. *Андрюшкевич О. А.* Индикативное планирование в экономиках разного типа [Электронный ресурс] / О. А. Андрюшкевич. – Режим доступа : <http://www.kapitalrus.ru/articles/article/199716#a24#a24>.
3. *Kosev, S.* Macroeconomic indicative planning in the Republic of Macedonia - a way forward? / S. Kosev - Faculty of Economics University, Skopje, 2004 [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.uacs.edu.mk/userfiles/files/Conference%20Papers/Kosev%20Saso%20-%20Macroeconomic%20indicative%20planning%20in%20Macedonia%20-%20a%20way%20forward%20-%20En.pdf>
4. *Дудкин В.* Индикативное планирование – механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой / В. Дудкин, Ю. Петров // Российский экономический журнал. – 1998. – № 6. – С. 38-58.
5. *Псарёв 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.
6. *Индикативное* планирование и проведение региональной политики / В. Б. Гусев, В. Ф. Ефременко, А. Б. Левинталь та ін. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 368 с.
7. *Лавлинский С. М.* Модели индикативного планирования социально-экономического развития ресурсного региона / С. М. Лавлинский ; Югорский науч.-исслед. ин-т информ. технологий. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2008. – 247 с.
8. *Индикативное* планирование в стратегии экономического развития России : материалы научного семинара / под ред. В. И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2008. – Выпуск № 8 (13). – 104 с.
9. *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.
10. *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. Музиченка. – К. : НДЕІ, 2005. – С. 141-145.
11. *Истомин А. В.* Проблемный подход к государственному индикативному планированию экономического развития / А. В. Истомин, К. В. Павлов, В. С. Селин // Наукові праці ДонНТУ. Серія: Економічна. – 2005. – Вип. 97. – С. 132-139.
12. *Мордовцев А. С.* Комплексная оценка состояния жилищных условий населения регионов Украины / А. С. Мордовцев, Е. А. Андренко // Комунальне господарство міст. – 2012. – Вип. 102. – С. 46-55.

13. *Про державно-приватне партнерство* : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI із змінами, внесеними згідно із Законами від 02.10.2012 р. № 5406-VI; від 16.10.2012 р. № 5463-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.