

УДК 658.5:001.891:35.075

Л. Васейчук

## НАУКОВЕ ТА КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

**Розкрито особливості наукового та кадрового забезпечення стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку та запропоновано механізми його вдосконалення.**

**Ключові слова:** стратегічне планування, район, область, регіональна політика, місцеве самоврядування, державне управління, прогноз, навчання, підвищення кваліфікації персоналу.

“Ми вирішуємо двадцятирічні проблеми за допомогою п’ятирічних планів, залучаючи дворічні кадри й використовуючи однорічні асигнування”

Г. Клівленд

Значного поширення на сучасному етапі часом набули процеси розробки стратегій розвитку на місцевому рівні (райони, міста, селища), зумовлені, здебільшого участю органів державної влади та місцевого самоврядування в міжнародних проектах, та здобуття відповідних грантів. Чинним українським законодавством не передбачене стратегічне планування розвитку району чи міста, методологія стратегічного планування розроблена в Україні лише для рівня областей. Тому, досвід стратегічного планування територіального розвитку, як вітчизняний, так і зарубіжний, що активно запозичується українськими органами влади, потребує наукового аналізу та обґрунтування.

Якість стратегічного планування розвитку території залежатиме від науково-методичного забезпечення цього процесу. Для забезпечення обґрунтованості стратегічного планування, досягнення сукупного позитивного ефекту внаслідок реалізації розробленої стратегії необхідне об’єднання зусиль адміністративно-управлінської, фінансової, виробничої, науково-технічної сфер, максимально можливе залучення та оптимізація природно-ресурсного, людського, науково-технічного та інноваційного потенціалу регіону, розвиток науково-інформаційних ресурсів, вивчення та доведення світового й вітчизняного досвіду стратегічного планування розвитку регіонів [1]. Підвищення потребує якості управлінських кадрів та наукових прогнозів.

Проблема вдосконалення стратегічного планування в Україні знаходиться не настільки в площині обмеженості ресурсів, скільки в площині об’єднання спільних зусиль: влади, депутатського корпусу рад різних рівнів, науки, громадських організацій, територіальних громад. Немає відчуття спільності, так званої національної ідеї, яка повинна бути в основі державної стратегії регіонального розвитку. Тобто, проблема стратегічного планування як процесу визначення шляхів розвитку території є спільною проблемою, потребує спільних рішень та передбачає спільну відповідальність.

Стан стратегічного планування соціально-економічного розвитку України загалом та регіонів зокрема досліджують учені науково-дослідних установ, зокрема:

Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту економічного прогнозування НАН України, Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи, вищих навчальних закладів України, міністерств та відомств. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіонів досліджували: С. Біла, І. Валюшко, Н. Верхоглядова, Г. Губані, Б. Данилишин, М. Долішний, В. Жворонков, В. Жук, В. Залунін, М. Кушнір, Ю. Орловська, В. Савченко, Л. Чернюк, М. Фащевський, О. Шевченко та інші. Проте сучасні особливості стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях в умовах реформування системи державного управління потребують подальшого наукового дослідження та обґрунтування. Перед науково-дослідними закладами постає важливе завдання розробки та удосконалення методичного інструментарію, розвитку методів моделювання і прогнозування сталого розвитку регіонів.

Метою статті є визначення ролі наукового та кадрового забезпечення в поширених останнім часом процесах стратегічного планування розвитку територій.

Історія становлення стратегічного планування в галузі державного управління в Україні починається з часів проголошення незалежності України. Відсутність власного досвіду планування та прогнозування розвитку територій, залежність від старих схем командно-адміністративної системи і пояснює недостатню ефективність та дієвість механізмів стратегічного планування. Можна констатувати, що в галузі державного управління стратегічне планування розвитку територій знаходиться на етапі зародження.

Планування розвитку Української Радянської Соціалістичної Республіки тривалий період відбувалось за довготерміновими планами. Потрібно розрізнити довготермінове та стратегічне планування: останнє орієнтоване на змінність ситуації, постійну динаміку, рух, розвиток, на відміну від довготермінового, характерного для планової економіки СРСР, яке спрямоване на просту фіксацію показників діяльності. Тобто, стратегічне планування є функцією на пряму розвитку, а довготермінове – функцією часу [2]. Існуючий адміністративно-територіальний устрій України також сформувався за відсутності самостійної методології, визначався адміністративно-командними засадами управління територіями в межах народногосподарського комплексу СРСР. Здебільшого ця методологія зберігається ще й досі. На сьогодні в процесі адміністративно-територіальної реформи проводиться робота щодо її наукової оцінки і перебудови [3]. Зміни потребує також якість управлінського мислення, адже зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством. З метою створення сприятливих умов для дальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності Указом Президента України від 24.03.2012 р. затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [4].

Аналізуючи стан впровадження регіональних та місцевих стратегій розвитку територій, дослідники акцентують на надмірній формалізації процедур розроблення і затвердження, декларативному спрямуванні планування, наявності конфліктів між органами державної влади та місцевого самоврядування на місцях на політичному ґрунті, інертності центральних органів влади щодо підготовки та укладення угод

регіонального розвитку, тривалість процедур їх розроблення й укладення та залежності цих процедур від політичної кон'юнктури. Недоліком є також переважне спрямування укладених угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства та різна структура джерел фінансування. Отже, попри значний потенціал угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку регіонів, як це визначено Державною стратегією регіонального розвитку [5]. Серед головних причин перелічених недоліків треба назвати низьку професійність кадрів державного управління, які здійснюють це планування, та відсутність наукового підходу до вирішення зазначеної проблеми.

Аналізуючи стан здійснення стратегічного планування на місцях, можна зробити висновок, що такий дієвий механізм передбачення можливостей розвитку, як прогноз, майже не використовується на рівні районів, міст, не говорячи вже про рівень сільських рад. Прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і термінів досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [6]. Прогноз економічного та соціального розвитку є засобом обгрунтування вибору певної стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

Отже, можна підсумувати, що планування соціально-економічного розвитку на місцевому рівні не відповідає принципу науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку; а також принцип у самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Якість програм, які готують місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, не завжди відповідає встановленим вимогам, немає також механізму відповідальності за виконання програм. Хоча Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [7] передбачає відповідні вимоги до прогнозних документів: “у прогнозі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період повинні бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери; стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг; можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці; цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення; основні

показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду” [8].

Планування розвитку на рівні району відбувається на сьогодні через формування щорічних Програм соціально-економічного розвитку (поточне планування), впровадження окремих програм за галузями, напрямками, переважно прийнятих на виконання аналогічних обласних чи державних програм на певний проміжок часу: 5, 10 років (середньотермінове та довготермінове планування), виконання стратегій розвитку області (10 і більше років, довготермінове планування), розробку районними державними адміністраціями та прийняття районними радами власних стратегій розвитку (10 і більше років, довготермінове планування). Як правило, стратегічне планування розвитку району відбувається із відповідним супроводом науковців, як вітчизняних, так і зарубіжних. Якщо розробка стратегії є темою проекту чи гранту, то залучення до цього процесу представників науки є обов’язковою умовою. Звичайно, області мають ширші можливості щодо кадрового забезпечення та залучення науковців до процесу розробки стратегій і аналізу стану їх впровадження, проте використовують науковий супровід здебільшого на етапі розробки стратегій (SWOT-аналіз, статистичні методи, наукові прогнози напрямків розвитку території) і майже зовсім не використовують на етапі впровадження стратегічних планів (стратегічне управління). Зовсім інша ситуація з кадровим потенціалом та науковим супроводом у районах. При розробці регіональних та районних стратегій науковий та методичний супровід покладається, як правило, на відповідні управління економіки. Проте кадрове забезпечення цих управлінь не завжди кількісно і якісно відповідає вимогам. До удосконалення кадрового забезпечення процесу стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях належать:

- розробка комплексу заходів із відповідного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині здійснення економічного аналізу та маркетингових досліджень розвитку району;

- передбачення у функціональних обов’язках голів, перших заступників чи заступників голів облдержадміністрацій та райдержадміністрацій координації процесів прогнозування та стратегічного планування розвитку відповідних галузей та територій із залученням до цієї ділянки роботи еліти та громадськості, зовнішніх та внутрішніх експертів;

- передбачення в положеннях про управління економіки облдержадміністрацій, райдержадміністрацій та посадових інструкціях працівників цих управлінь повноважень щодо здійснення прогнозування та стратегічного планування розвитку територій;

- визначення у критеріях відбору кадрів для управлінь економіки навиків економічного аналізу та маркетингу;

- забезпечення постійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців управлінь економіки, посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема через короткотермінові спеціалізовані курси, що готуються з урахуванням нових викликів;

- створення кадрового резерву керівних працівників управлінь економіки райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування та забезпечення систематичної роботи з особами, включеними до такого резерву, зокрема через

проведення стажувань та навчань у різних регіонах України та, по можливості, за кордоном.

Отже, стан справ на місцях потребує впровадження нової кадрової політики. Необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація. Важливим інститутом професіоналізації державного управління є система фахового навчання службовців, інтелектуального й інституційного зміцнення фахової спроможності цієї системи у галузі державного управління. Програми підвищення кваліфікації державних службовців не мають необхідного практичного спрямування, здебільшого мають освітнє спрямування. Програми базової підготовки, перепідготовки та функціональної спеціалізації службовців в Україні відсутні.

Мережа закладів системи професійного навчання службовців, яка сформована із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі “державне управління”, включає:

- Національна академія державного управління при Президентові України, її 4 регіональні інститути в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

- 14 вищих навчальних закладів, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями “державне управління” та “державна служба”;

- 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

- 65 галузевих навчальних закладів вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані для підвищення кваліфікації службовців.

Доцільно констатувати, що реформування кадрової політики в Україні розпочалось. Указом Президента України схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [9] та зобов'язано Кабінет Міністрів щороку подавати на затвердження Президентові України план заходів, спрямованих на реалізацію положень зазначеної стратегії. Треба зауважити, на значному рівні інновацій, які передбачає реформування державної кадрової політики в шести основних напрямках. Зокрема, за напрямом підготовки кадрів передбачається напрацювання механізму державного гарантування працевлаштування та кар'єрного росту після здобуття післядипломної освіти; утворення та формування Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” з метою залучення найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ, забезпечення підготовки таких громадян до роботи у пріоритетних сферах державного управління. За напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів заплановані реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління; переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою. За напрямом державного регулювання професійної діяльності – перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навиків, ціннісних характеристик і особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідній посаді; супроводження кар'єрного росту працівників для забезпечення постійного вивчення рівня їх особистого розвитку з метою підготовки пропозицій щодо можливості професійного зростання та додаткового навчання; створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на

робочому місці шляхом впровадження системи наставництва та інші ефективні механізми підвищення професійного рівня персоналу.

Підписаний також Закон “Про державну службу” в новій редакції від 10.01.2011 р., який набирає чинності з 1 січня 2013 р. Важливість цього закону полягає, насамперед, у зміцненні авторитету державної служби та підвищенні ролі кадрового потенціалу державного управління.

Сучасний стан наукової сфери України обумовлено довготерміновий негативним впливом загальноекономічних проблем. Руйнівню вплинула на розвиток наукової сфери некомпетентна державна політика проведення неоліберальних ринкових реформ (приватизація, трансформація бюджетної, податкової, кредитної та інших фінансово-економічних систем) фактично без урахування науково-технологічного фактору та його впливу на ефективність і конкурентоспроможність вітчизняної економіки. У відношенні до науки здійснювалась безперспективна політика “виживання” існуючого науково-технічного потенціалу замість його оновлення та якісного покращання для приведення у відповідність із потребами ринкової економіки. Отримана у спадок із радянських часів малоефективна система фінансування української науки за часи незалежності майже не змінилася, залишившись високозалежною від державних коштів. Окрім того, відбулося значне скорочення обсягів інвестування в науку як державою, так і підприємництвом. Розмір інвестицій, які вкладаються у вітчизняну науку, дуже незначний (менше 1% валовий внутрішній продукт (далі – ВВП)), що об’єктивно позбавляє її можливості реалізувати свою функцію ефективного наукового забезпечення інноваційного розвитку економіки, для чого потрібно було б мати наукоємність ВВП понад 1,7% [10].

Навчання та підвищення кваліфікації персоналу з низки причин не здатне повністю забезпечити вирішення проблеми наукового супроводу розробки та впровадження стратегічних планів розвитку територіальних громад. Потрібно розробити фінансовий механізм залучення науковців до стратегічного планування розвитку території на усіх етапах, зокрема виконання науковими центрами держави замовлень органів влади та місцевого самоврядування з питань аналітичного супроводу стратегічного планування та управління. Це дасть змогу забезпечити якість стратегічного планування розвитку територій та дієвість наукового ресурсу держави.

### **Висновки**

Отже, наукове та кадрове забезпечення процесу стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку є визначальними чинниками якісного розроблення, впровадження та контролю за результатами реалізації регіональних та місцевих стратегій розвитку. Тому на часі забезпечення реалізації нової кадрової політики, зорієнтованої виключно на професійність та впровадження механізму залучення науковців до стратегічного планування розвитку територій на усіх його етапах.

### **Література**

1. Дикий О. В. Основні пріоритети та механізм стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / О. В. Дикий. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=803>.

2. Котовська І. В. Стратегічне та довгострокове планування: основні відмінності [Електронний ресурс] / І. В. Котовська. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc.../238.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc.../238.pdf).

3. Стеценко Т. О. Управління регіональною економікою [Текст] : навч. посіб. / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко. — К. : КНЕУ, 2009. — 471 с.

4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

5. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості [Текст] : зб. матер. “круглого столу” / за ред. С. О. Білої. — К. : НІСД, 2011. — 88 с.

6. Про державне прогнозування та розроблення програм соціального і економічного розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 25. — С. 442—449.

7. Там само. — С. 442—449

8. Там само. — С. 442—449.

9. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

10. Проект Стратегії інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art\\_id=47920](http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=47920)

**L. Vaseichuk**

#### **SCIENTIFIC AND PERSONNEL SUPPORT OF STRATEGIC PLANNING PROCESS**

**The peculiarities of scientific and personnel support of strategic planning of regional and local development are revealed and mechanisms for its improvement are suggested.**

**Key words: strategic planning, district, region, regional policy, local self-government, public administration, forecasting, training, retraining of personnel.**