

## СВІТОВИЙ ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ І ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

### WORLD EXPERIENCE OF STRATEGIC PLANNING AND STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*У статті висвітлюються основні етапи вітчизняного досвіду перспективного планування соціально-економічного розвитку на загальнодержавному, галузевому і територіальному рівнях. Вивчено особливості та основні інструменти зарубіжного досвіду стратегічного планування і державного регулювання, практику підготовки національних стратегій сталого розвитку. Зроблено висновки про можливість застосування світового досвіду стратегічного планування для досягнення Україною Цілей сталого розвитку, визначених Організацією Об'єднаних Націй.*

**Ключові слова:** сталій розвиток, стратегічне планування, плани розвитку, економічна політика держави.

*В статье освещаются основные этапы отечественного опыта перспективного планирования социально-экономического развития на общегосударственном, отраслевом и территориальном уровнях. Изучены особенности и основные инструменты зарубежного опыта стратегического планирования и государственного регулиро-*

*вания, практика подготовки национальных стратегий устойчивого развития. Сделаны выводы о возможности применения мирового опыта стратегического планирования для достижения Украиной Целей устойчивого развития, определенных Организацией Объединенных Наций.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, стратегическое планирование, планы развития, экономическая политика государства.

*The article covers the main stages of domestic experience of long-term planning of socio-economic development at the national, branch and territorial levels. The peculiarities and main instruments of foreign experience of strategic planning and state regulation, practice of preparation of national strategies of sustainable development are researched. Conclusions about the possibility of using the world experience of strategic planning for Ukraine's achievement United Nations Sustainable Development Goals are done.*

**Key words:** sustainable development, strategic planning, development plans, state economic policy.

УДК 330.3:338.2

**Коваленко А.О.**

к.е.н., старший науковий співробітник,  
Державна установа «Інститут економіки  
природокористування  
та сталого розвитку  
Національної академії наук України»

**Постановка проблеми.** Розв'язання проблем соціально-економічного розвитку України, забезпечення сталого піднесення та переходу до моделі сталого розвитку потребує використання перевірених практикою інструментів державної економічної політики, забезпечення керованості процесів у функціонуванні господарської системи. Вітчизняний та світовий досвід у цьому питанні включає інструменти планування та державного регулювання, на дослідженні яких ми хочемо зосередитися в цій статті. Особливо актуальною вказана проблематика стає у світлі виконання Україною Цілей сталого розвитку, визначених Організацією Об'єднаних Націй.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних і зарубіжних авторів, дослідження та публікації яких присвячено висвітленню проблематики стратегічного планування в різних країнах світу – І. Г. Александров, В. Г. Драганов, В. М. Іванченко, Д. М. Кларк, Б. Х. Краснопольський, К. Ландауер, У. Мітчелл, Б. Я. Панасюк Ф. Перру тощо, видання наукових установ НАН України і закладів вищої освіти, Програми розвитку ООН в Україні та інших міжнародних організацій. У цих публікаціях розкриваються питання теорії та практики вітчизняного [1; 2; 3; 4] та зарубіжного [5; 6; 7; 8; 10; 11; 13] планування, аспекти стратегічно-планового регулювання природоресурсної сфери та сталого розвитку [9; 12], досвід реалізації масштабних проектів територіального розвитку за кордоном [14; 15].

**Постановка завдання.** Метою дослідження є дослідити світовий досвід стратегічного планування і державного регулювання сталого розвитку для визначення можливості його практичного застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основи вітчизняного планування як організованої державної системи почали створюватися у перші десятиліття ХХ ст. У грудні 1920 р. було схвалено план ГОЕЛРО [1], який став першим у світі науковим, перспективним і комплексним планом реорганізації та розвитку економіки на базі електрифікації. Розрахований на 10–15 років, він містив широку програму переведення всієї економіки на нову господарську базу, намічав корінну зміну структури народного господарства, ліквідацію диспропорцій і встановлення нових пропорцій – галузевих і регіональних. Передбачалися в плані ГОЕЛРО і природоохоронні заходи – зокрема, щодо захисту водойм від можливого забруднення.

Одними з перших у процесі планування почали застосовуватися *балансовий* і *нормативний* методи. Шляхом складання балансів виявляється потреба господарства в тих чи інших матеріальних цінностях, вона порівнюється з наявними можливостями, ресурсами, виробничими потужностями й у кінцевому підсумку – гармонізуються потреби з ресурсами. Нормативний метод передбачав застосування прогресивних норм витрат сировини, матеріалів, продовольчих ресурсів [2, с. 63, 64].

Одним з прикладів планового вирішення проблем відтворення та охорони навколишнього природного середовища є схвалений урядовою постановою в жовтні 1948 р. план полезахисних лісонасаджень, впровадження травопільних сівозмін, будівництва ставків і водойм для забезпечення високих і сталих врожаїв у степових і лісостепових районах європейської частини СРСР. Вказаний план був спрямований на боротьбу з посухою, зміну клімату, підвищення родючості ґрунтів, отримання високих і сталих врожаїв, припинення змиву і видування ґрунтів, закріплення пісків і найбільш правильне використання земель. Центральне місце в цьому довгостроковому плані займало полезахисне лісорозведення та зрошення<sup>1</sup>.

У результаті реформи управління народним господарством 1957 р. планування було трансформоване з урахуванням утворення рад народного господарства (раднаргоспів) за територіальним принципом. Замість системи *галузь – відомство – республіка (регіон) – підприємство* на перший план були висунуті територіальні критерії – *раднаргоспи* (з галузевою структурою) – *галузі – відомства – підприємства*. Регіональні структури народного господарства отримали широкі функції в плануванні та управлінні [3, с. 55].

Наступна перебудова планування в 1965 р. передбачала поєднання галузевого принципу з територіальним за збереження провідної ролі першого, її задум передбачав усунення відомчості та місництва в економічній політиці.

До середини 1980-х рр. склалася система планів і передпланових документів. Найважливішими з останніх стали Комплексна програма науково-технічного прогресу та його соціально-економічних наслідків строком на 20 років (науковий зведений документ, що містив прогнози розвитку різних проблем, визначав шляхи, засоби й терміни реалізації науково-технічних досягнень), а також схеми перспективного розвитку галузей і господарства союзних республік на 15 років. З їх урахуванням розроблялася взаємоув'язана система планів економічного і соціального розвитку: Основні напрями економічного і соціального розвитку країни на 15 років, п'ятирічний план з розподілом завдань по роках і поточні (річні) плани.

Наприкінці 1980-х рр. планова система України мала управлінську функціональну вертикаль з цілісним включенням у неї Держплану України, облплану, міськплану, райплану. Кожна з цих територіальних економічних структур працювала за єдиною методологічною і методичною схемою. Системність мала свої переваги в тому, що давала державі змогу цен-

тралізовано розв'язувати безліч соціально-економічних проблем одночасно на всій території і контролювати хід цієї роботи [4, с. 160–161].

Основи західного планування та державного регулювання були закладені в 1930-і рр., коли у багатьох країнах (Німеччині, Великобританії, Нідерландах, Норвегії, США) з'явилися теоретичні дослідження і практичні планові проекти. Так, один з найбільш авторитетних учених у цій галузі У. Мітчелл (США) вважав, що корисність і навіть необхідність економічного планування є раціональним способом вирішення багатьох проблем сучасного суспільства [5]. З ним солідарний і Д. М. Кларк, що рекомендував для виправлення економіки ввести регулювання, програмування інвестицій та підготовку проектів громадських робіт, констатуючи факт, що причини цього лежать у природі великого виробництва [6]. Німецький економіст К. Ландауер випустив у 1944 р. книгу «Теорія національного економічного планування», де підкреслюється антикризова спрямованість планування на Заході, для якого інші цілі (прискорення зростання, перерозподіл доходів) є побічними [7].

Після Другої світової війни ідея планування капіталістичної економіки набуває все більшого поширення. Серед країн, які створили в перші повоєнні десятиліття найбільш розвинену систему індикативного планування (Франція, Італія, Японія, Голландія, Мексика, Індія та ін.), виділяється Франція, де вчені-економісти виступили з обґрунтуванням активного державного втручання в економіку. Особливе місце серед них належить Ф. Перру, ідеї якого були використані при розробці індикативного (рекомендаційного) планування [8].

Що стосується теоретичного підґрунтя західних методів державного втручання в економіку, то найбільш відомими є дві наукові школи у сфері екологічного регулювання: неокейнсіанська і неокласична. Неокейнсіанська школа надає перевагу прямому регулюванню, що передбачає поєднання методів імперативного, адміністративно-розпорядчого управління з інструментами економічного і чисто ринкового регулювання, за вирішальної ролі централізованого, державного втручання в економіку. Неокласична школа пропонує непряме регулювання з широким застосуванням економічних методів управління за мінімального прямого втручання з боку держави [9, с. 47].

В американській системі державного регулювання чітко проглядається «філософія» реагування національного уряду на індикатори зовнішніх і внутрішніх загроз, у тому числі з опорою на унікально вибудовану федеральну контрактну мережу. У системі європейській – найбільш «чиста» модель стратегічного індикативного плану-контракту, який ув'язує загальнонаціональні та корпоративні інтереси. В азіатській системі – ідея централізованого селективного регулювання

<sup>1</sup> Вирішенню аналогічних завдань в Україні певною мірою сприяв Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21.09.2000. У зарубіжних країнах подібні завдання розв'язуються шляхом створення зелених екологічних каркасів.

базових галузей, що перебувають під державним контролем (Китай) або сильна державна підтримка вузького сектору федеральних цільових програм (Японія) [10, с. 7].

Прикладом досить успішного використання індикативного планування на державному рівні протягом декількох десятиків років є Франція. У 1946 р. тут було організовано Генеральний комісаріат з планування, під егідою якого стали розроблятися загальнонаціональні плани економічного і соціального розвитку в рамках середньострокового періоду (5 років). Одним із ґрунтовно розроблених та успішно реалізованих є шостий план (1970–1975 рр.), у якому велика увага приділена організації крупних спільних проектів бізнесу і держави, які тепер називаються публічно-приватним партнерством. План містить розділ «Навколишнє середовище і умови життя», де розглянуто питання охорони й використання природи, запобігання забрудненню, благоустрою міст, оснащеності очисних споруд та інфраструктур [11, с. 4, 13, 135–145].

В останні десятиліття обов'язковою складовою національного планування стає сталий розвиток. Результати вивчення досвіду країн дозволяють виділити чотири підходи до розробки національної стратегії сталого розвитку:

комплексна багатовекторна стратегія сталого розвитку – єдиний документ, який охоплює економічні, соціальні та екологічні аспекти сталого розвитку;

міжсекторальні стратегії сталого розвитку, які охоплюють декілька його секторів або вимірів;

секторальні стратегії сталого розвитку, які охоплюють його економічний, соціальний та екологічний виміри, однак сфокусовані на певному секторі; інтеграція концепції сталого розвитку у наявні національні стратегії та плани розвитку [12, с. 7].

У Великобританії в 2012 р. опубліковано важливий для системи планування урядовий документ – «Рамки політики національного планування» («National Planning Policy Framework»). У цьому документі вказані процедури розробки планів узгодження національних, регіональних і місцевих інтересів соціально-економічного розвитку з дотриманням умов захисту навколишнього середовища і сприяння сталому зростанню [13, с. 168].

Прикладами поєднання проектного та програмно-цільового підходів у стратегічному плануванні є реалізація у США федеральної програми розвитку регіону долини річки Теннессі та діяльність Аппалачської регіональної комісії.

Досвід роботи Адміністрації р. Теннессі (ТВА) цікавий тим, що тут був успішно застосований регіональний комплексний підхід не в рамках економічних районів або штатів, а в межах крупного річкового басейну, який дозволив взаємопов'язано

вирішувати територіально-ресурсні, економічні і соціальні проблеми в одному масштабному проекті природокористування.

Після прийняття в 2011 р. Комплексного ресурсного плану «Екологічне та енергетичне майбутнє» ТВА покращує стан навколишнього середовища в регіоні, розвиваючи ініціативи з підвищення енергоефективності, інвестуючи в чисті технології, сприяючи розвитку промислової бази регіону [14].

Програми Аппалачської регіональної комісії (АпРК) сьогодні спрямовані на досягнення п'яти цілей, визначених у її стратегічному плані на 2016–2020 роки: 1) інвестування в стратегії підприємництва і розвитку бізнесу, які зміцнюють економіку Аппалачів; 2) поліпшення освіти, знань, навичок і здоров'я жителів для роботи і успіху в Аппалачах; 3) інвестування в критичну інфраструктуру, особливо широкосмугову, транспортну, в тому числі місцеві системи автошляхів і водопостачання / очищення стічних вод; 4) зміцнення потенціалу спільноти Аппалачів і економічного розвитку за рахунок використання активів регіону в сфері природної і культурної спадщини; 5) нарощування потенціалу й навичок нинішніх і майбутніх лідерів та організацій для інновацій, співпраці й розвитку спільноти та економіки.

Кожен штат, що входить до Аппалачського регіону, має стратегічний план розвитку (як правило, строком на п'ять років). Щороку АпРК надає фінансування для кількох сотень проектів у Аппалачському регіоні в широкому спектрі програмних областей. Проекти в останні роки були зосереджені на розвитку бізнесу, телекомунікаційній і технологічній інфраструктурі, освіті, доступі до охорони здоров'я, розвитку туризму, будівництві автомобільних доріг, об'єктах з управління водними ресурсами та відходами [15].

**Висновки з проведеного дослідження.** Вітчизняний досвід планування включає в себе реалізацію науково обґрунтованих, довгострокових і комплексних планів перебудови та розвитку економіки на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях. Подібні плани включали в себе використання балансових і нормативних методів, реалізацію природоресурсних і природоохоронних завдань. Суперечливий досвід функціонування вітчизняної планової системи повинен бути врахований під час формування економічної політики держави.

Зарубіжна практика стратегічного планування та державного регулювання ґрунтується на позиціях неоекейнсіанської й неокласичної наукових шкіл і має антикризову спрямованість. Набір методів включає використання прямого і непрямого державного регулювання, індикативного планування, селективної підтримки, системи контрактів, механізмів публічно-приватного партнерства,



масштабних проектів територіального розвитку. Удосконалюється практика розробки стратегій сталого розвитку як складової національного планування, яку слід врахувати під час підготовки планових документів у розрізі адаптованих для України Цілей сталого розвитку ООН.

Перспективи подальших досліджень вказаної проблематики полягають у розробці конкретних механізмів застосування вітчизняного та світового досвіду стратегічного планування для реалізації завдань сталого розвитку в Україні.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. План ГОЭЛРО. М. : ИД Энергия, 2006. 1067 с.
2. Страницы памяти: о планах, планировании и плановиках / Сост.: Н. И. Московкин, Н. И. Запрудский. М. : Профиздат, 1987. 368 с.
3. Иванченко В. М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009. 320 с.
4. Панасюк Б. Я. Я – економіст. К. : Аграрна наука, 2007. 400 с.
5. Митчелл У. Экономические циклы. Проблема и ее постановка. М. – Л. : Госиздат, 1930. 504 с.
6. Clark J. M. Social control of business. New York, 1939. 537 p.
7. Всемирная история экономической мысли (в 6-ти т.). Т. 5. Теоретические и прикладные концепции развитых стран Запада (послевоенный период) / В. Н. Черковец (гл. ред.) и др. М. : Мысль, 1994. 558 с. URL: <https://www.booksite.ru/fulltext/eco/nom/iks/index.htm> (дата звернення: 26.08.2018).
8. Perroux F. Le IV Plan français (1962–1965). P., 1963. 128 p.
9. Лукьянчиков Н. Н. Экономико-организационный механизм управления окружающей средой и природными ресурсами. М. : Природа, 1998. 236 с.
10. Винслав Ю. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? Российский экономический журнал. 2014. № 3. С. 3–22.
11. Драганов В. Г., Филиппов В. А. Опыт использования индикативного планирования. План VI экономического и социального развития Франции. М. : КомКнига, 2006. 192 с.
12. Національні стратегії сталого розвитку. Впровадження стратегічних і скоординованих дій: виклики, підходи та інновації (на основі аналізу досвіду 19 країн) / Д. Свонсон, Л. Пінтер, Ф. Брега та ін. К. : ПРООН, 2004. 50 с.
13. Краснопольский Б. Х. Пространственно-экономическое планирование: опыт Великобритании (о докладе «Рамки политики национального планирования»). Пространственная экономика. 2012. № 2. С. 168–173.
14. Tennessee Valley Authority. URL: <https://www.tva.gov/About-TVA/Our-History/The-2010s> (дата звернення: 26.08.2018).
15. Appalachian Regional Commission. URL: [https://www.arc.gov/program\\_areas/index.asp](https://www.arc.gov/program_areas/index.asp) (дата звернення: 26.08.2017).

#### REFERENCES:

1. Plan GOJeLRO [Plan of the State Commission for the Electrification of Russia] (2006). Moscow: ID Jenergiya (in Russian).
2. Moskovkin, N. I. & Zaprudskij, N. I. (Comp.). (1987). Stranicy pamjati: o planah, planirovanii i planovikah [Pages of Memory: About Plans, Planning and Planners]. Moscow: Profizdat (in Russian).
3. Ivanchenko, V. M. (2009). Planirovanie kak istoricheskij fenomen zhiznedejatel'nosti cheloveka i obshhestva [Planning as a Historical Phenomenon of Human Life and Society]. Moscow: Nauka (in Russian).
4. Panasiuk, B. Ya. (2007). Ya – economist [I am an Economist]. Kyiv: Ahrarna nauka (in Ukrainian).
5. Mitchell, U. (1930). Jekonomicheskie cikly. Problema i ee postanovka [Economic cycles. The problem and its setting]. Moscow–Leningrad: Gosizdat (in Russian).
6. Clark, J. M. (1939). Social control of business. New York. 537 p.
7. Cherkovec, V. N. et al. (Eds.) (1994). Vsemirnaja istorija jekonomicheskoy mysli (in 6 Vol.). [World History of Economic Thought] Teoreticheskie i prikladnye koncepcii razvityh stran Zapada (poslevoennyj period) [Theoretical and Applied Concepts of the Developed Countries of the West (post-war period)], (Vol. 5). Moscow: Mysl'. Available at: <https://www.booksite.ru/fulltext/eco/nom/iks/index.htm>
8. Perroux, F. (1963). Le IV Plan français (1962–1965). Paris.
9. Luk'janchikov, N. N. (1998). Jekonomiko-organizacionnyj mehanizm upravlenija okružhajushhej sredoj i prirodnyimi resursami [Economic and Organizational Mechanism for the Governance of the Environment and Natural Resources]. Moscow: Priroda (in Russian).
10. Vinslav, Ju. (2014). Strategicheskoe makroplanirovanie i nacional'naja promyshlennaja politika: soderzhatel'ny li oficial'nye zakonoproekty? [Strategic Macroplanning and National Industrial Policy: Are the Official Bills Meaningful?] Rossijskij jekonomicheskij zhurnal, 3, 3-22. (in Russian).
11. Draganov, V. G. & Filippov, V. A. (2006). Opyt ispol'zovanija indikativnogo planirovanija. Plan VI jekonomicheskogo i social'nogo razvitija Francii [Experience in the Use of Indicative Planning. Plan VI for the Economic and Social Development of France]. Moscow: KomKniga (in Russian).
12. Svonson, D., Pinter, L. & Breha, F. et al. (2004). Natsionalni stratehii staloho rozvytku. Vprovadzhenia stratehichnykh i skoordynovanykh dii: vyklyky, pidkhody ta innovatsii (na osnovi analizu dosvidu 19 krain) [National Strategies for Sustainable Development. Implementing Strategic and Coordinated Actions: Challenges, Approaches and Innovations (based on the analysis of the experience of 19 countries)]. Kyiv: PROON (in Ukrainian).
13. Krasnopol'skij, B. H. (2012). Prostranstvenno-jekonomicheskoe planirovanie: opyt Velikobritanii (o doklade «Ramki politiki nacional'nogo planirovanija») [Spatial Planning: the Experience of Great Britain (on the Report "Framework for National Planning Policy")]. Prostranstvennaja jekonomika, 2, 168-173 (in Russian).
14. Tennessee Valley Authority (2010). Available at: <https://www.tva.gov/About-TVA/Our-History/The-2010s>.
15. Appalachian Regional Commission (2017). Available at: [https://www.arc.gov/program\\_areas/index.asp](https://www.arc.gov/program_areas/index.asp).

**Kovalenko A.O.**

Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher  
Public Institution «Institute of Environmental Economics  
and Sustainable Development  
National Academy of Sciences of Ukraine»

## **WORLD EXPERIENCE OF STRATEGIC PLANNING AND STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The solution of the problems of socio-economic development of Ukraine, ensuring sustainable recovery and transition to a sustainable development model requires the use of state policy instruments that have been proven by practice and ensuring the manageability of processes in the functioning of the state system. Domestic and world experience on this issue includes planning and state regulation instruments, the study of which we want to focus on in this article. This problem is especially relevant in the light of Ukraine's implementation of the United Nations Sustainable Development Goals.

The aim of the study is to investigate the world experience of strategic planning and state regulation of sustainable development in order to determine the possibility of its practical application in Ukraine.

The methodological basis of the research are the fundamental positions of economic theory and its core – political economy, general scientific and special-scientific principles and methods, as well as scientific works of famous scientists on the subject.

The research based on the use of the following methods:

dialectical and concrete-historical – to study phenomena in their interconnection and development, unity and struggle of contradictions, taking into account the conditions of a particular period of time;

systemic – to study the relationships between phenomena and processes of economic reality;

comparative – for the comparison of the peculiarities of economic processes in the world and Ukrainian economies;

statistical analysis and economic and mathematical calculations – to determine the dynamics, structure and impact of sustainable development of Ukraine, its spheres of economic activity and regions.

The article covers the main stages of domestic experience of long-term planning of socio-economic development at the national, branch and territorial levels. The peculiarities and main instruments of foreign experience of strategic planning and state regulation, practice of preparation of national strategies of sustainable development are researched. Conclusions about the possibility of using the world experience of strategic planning for Ukraine's achievement United Nations Sustainable Development Goals are done.

Domestic planning experience includes the implementation of scientifically grounded, long-term and comprehensive plans for restructuring and economic development at the national, sectoral and regional levels. Similar plans included the use of balance and regulatory methods, the implementation of natural resources and environmental protection tasks. The contradictory experience of the functioning of the domestic planning system must be taken into account during the formation of the state's economic policy.

Foreign practice of strategic planning and state regulation is based on the positions of neo-Keynesian and neoclassical scholarly schools and has anti-crisis orientation. A set of methods includes the use of direct and indirect state regulation, indicative planning, and selective support, the system of contracts, mechanisms of public-private partnership, large-scale territorial development projects. The practice of development of sustainable development strategies as a component of national planning, which should be taken into account, when preparing planned documents in the context of the United Nations Sustainable Development Goals adapted for Ukraine, is improved.

Prospects for further research into this problem are the development of specific mechanisms for using domestic and international strategic planning experience to fulfill the objectives of sustainable development in Ukraine.