

УДК 338.26

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ
КАЗАХСТАН**

*Н. І. Ісаєва, к. е. н., доцент, Національний аерокосмічний університет
імені М. Є. Жуковського, poltarak@mail.ru*

У статті проаналізовано досвід Республіки Казахстан щодо впровадження стратегічного планування при реалізації економічної політики на національному та регіональному рівнях. Розглянуто документи системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку, виокремлено етапи її становлення та виявлено її характерні особливості. Оцінено позитивні та негативні тенденції реалізації системи стратегічного планування в Казахстані та визначено можливості застосування позитивного досвіду в Україні

Ключові слова: стратегічне планування, система стратегічного планування в Казахста-

ні, економічна політика, концепція стратегічного планування, стратегія соціально-економічного розвитку.

Постановка проблеми. Стратегічне планування економіки – це визначення основних напрямків розвитку країни на довгострокову перспективу, встановлення цілей і формування системи документів стратегічного планування по їх досягненню. Головним завданням стратегічного планування є забезпечення високої ефективності, конкурентоспроможності в майбутньому на основі реалізації довгострокових стратегічних документів.

В Україні на сучасному етапі розвитку вдосконалення системи стратегічного планування набуває особливого значення, оскільки ефективне застосування даного інструменту здатне забезпечити більш стабільний та прогнозований варіант економічного розвитку нашої країни. Тому дослідження досвіду стратегічного планування країн СНД стає актуальним науковим завданням, що дозволяє врахувати позитивні моменти і використати їх у ході реформування системи стратегічного планування в Україні

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукову роботу в області стратегічного планування та управління національною економікою та її регіонами ведуть В. Г. Барицька [1], Р. Р. Білик [2], Г. Джунусбекова [3], С. В. Дорошенко [4], С. Т. Пухир [5] та інші вчені. Незважаючи на значне число наукових публікацій, пов'язаних з дослідженням стратегічного планування та управління в Україні, до числа малодосліджених відносяться аналіз та визначення проблем у практиці країн СНД щодо реалізації стратегічного планування.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є аналіз досвіду стратегічного планування країн СНД (на прикладі Республіки Казахстан), виявлення позитивних та негативних тенденцій його реалізації для уникнення помилок у впровадженні системи державного стратегічного планування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державне планування стає все більш актуальним для реалізації завдань, визначених Президентом Республіки Казахстан в

Посланні народу Казахстану. В рамках реалізації адміністративної реформи в Республіці Казахстан здійснюється перехід до системи державного управління, орієнтованого на результат. Прийняття Концепції з впровадження системи державного планування, орієнтованого на результат, нового Бюджетного Кодексу, забезпечило правову основу визначеної реформи.

Впровадження системи державного планування в Казахстані стартувало в 2009 році з прийняттям нового Бюджетного кодексу, в якому закладено основи стратегічного і бюджетного планування, орієнтованого на результат. Наступним важливим етапом при впровадженні нової моделі державного планування було прийняття Указу Президента РК «Про систему державного планування в РК» від 18 червня 2009 №827. Після виходу Указу місцеві виконавчі органи розробили свої стратегічні плани [6].

Завданням нової системи державного планування в Республіці Казахстан є забезпечення виконання Стратегії «Казахстан-2050», Стратегії «Казахстан-2030», Стратегічного плану розвитку до 2020 р., затвердженого Президентом Республіки Казахстан, а також всіх інших стратегічних документів, прийнятих для подальшого розвитку Казахстану [4].

Система державного планування в Казахстані визначена як комплекс взаємопов'язаних елементів, що складаються з принципів, документів, процесів та учасників державного планування, які забезпечують розвиток країни на довгостроковий (понад 5 років), середньостроковий (від року до 5 років) і короткостроковий (до року) періоди [7].

Впровадження нової Системи державного планування Республіки Казахстан дозволило вибудувати достатньо збалансовану і цілісну систему стратегічних і програмних документів країни, впорядкувати та оптимізувати зайві види документів, визначити ієрархію програмних документів в залежності від їх статусу і періоду дії, нові підходи до розробки та змістом стратегічних планів державних органів [2–6].

З метою правового закріплення основних підходів, Указом «Про систему державного планування в РК» визначені стратегічні документи Системи державного планування, які представлені на рис. 1.

До грудня 2012 року на чолі системи державного планування перебувала Стратегія розвитку Казахстану до 2030 року, в якій було визначено довгостроковий шлях розвитку країни, спрямований на трансформацію країни в одну з найбезпечніших, стабільних, стійких держав світу що динамічно розвивається [4–7].

Стратегія розвитку «Казахстан-2030» передбачала реалізацію семи довгострокових пріоритетів: національна безпека; внутрішньополітична стабільність і консолідація суспільства; економічне зростання, що базується на відкритій ринковій економіці з високим рівнем іноземних інвестицій і внутрішніх заощаджень; здоров'я, освіта і благополуччя громадян Казахстану; енергетичні ресурси; інфраструктура, особливо транспорт і зв'язок; професійне державу. Ці пріоритети послужили основою для формування планів розвитку країни на середньостроковий і довгостроковий періоди.

14 грудня 2012 Президент Республіки Казахстан звернувся до народу з черговим Посланням, в якому підбив основні підсумки виконання Стратегії «Казахстан - 2030» і встановив новий політичний курс для країни. У Посланні народу Казахстану глава держави виступив з масштабними ініціативами, що відкривають новий етап у розвитку республіки і озвучив Програмний план дій на період до 2050 року. Стратегія «Казахстан-2050» є дуже важливим документом, який описує образ майбутнього для країни. Нова стратегія Президента – це, з одного боку, продовження курсу реформ, які проводилися в рамках Стратегії 2030, з іншого – зовсім самостійний документ, в основі якого лежить глибокий аналіз процесів, які відбуваються в глобальній політиці та економіці [8].

В Посланні президента визначено нове завдання – зберігаючи все, що було досягнуто за роки суверенітету, продовжити сталий розвиток в 21 столітті. Послання Президента включає в себе принципи, реалі-

зація яких дозволить Казахстану до 2050 року увійти до числа 30-ти найрозвиненіших держав світу, а саме [8–10]:

1. Економічна політика нового курсу – всеосяжний економічний прагматизм на принципах прибутковості, повернення від інвестицій і конкурентоспроможності.

2. Всебічна підтримка підприємництва – провідної сили національної економіки.

3. Нові принципи соціальної політики – соціальні гарантії та особиста відповідальність.

4. Знання та професійні навички – ключові орієнтири сучасної системи освіти, підготовки та перепідготовки кадрів.

5. Подальше зміцнення державності та розвиток казахстанської демократії.

6. Нова кадрова політика.

7. Новий казахстанський патріотизм – основа успіху нашого багатонаціонального і багатоконфесійного суспільства.

Довгострокові пріоритети, закладені в Стратегії «Казахстан 2050» конкретизуються в стратегічних документах системи державного планування по ієрархії. Таким чином, система державного планування в Казахстані спирається на довгострокові пріоритети, визначені в даній Стратегії.

Стратегія національної безпеки Республіки Казахстан розробляється з метою реалізації Стратегії розвитку Казахстану до 2050 року, Стратегічного плану розвитку Республіки Казахстан і визначає основні проблеми та загрози, стратегічні цілі та цільові індикатори, завдання та показники результатів в галузі забезпечення національної безпеки, а також критерії забезпечення національної безпеки.

Система державного планування тісно пов'язана з реалізацією Стратегічного плану 2020, який був створений на основі Послання Президента Республіки Казахстан народу про стратегічне бачення країни до 2020 року. У Стратегічному плані визначені основні напрями вдосконалення державного планування. Реалізація даних напрямків дозволить забезпечити результативність і підзвітність державного управління [7].

Стратегічний план спрямований на передбачення перспективи, підтримку відповідності між цілями і можливостями,

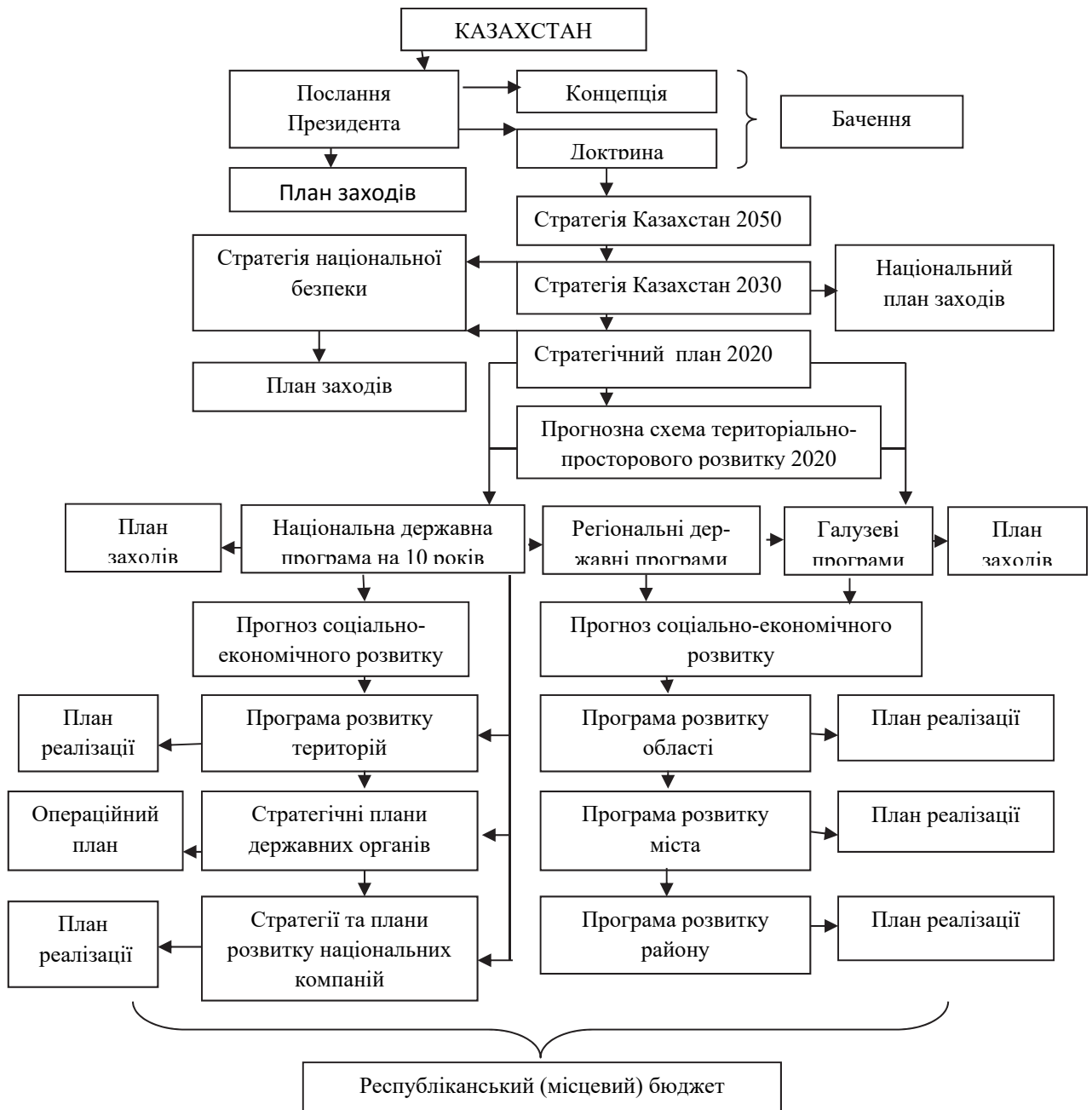


Рис. 1. Система державного планування в Республіці Казахстан

адаптацію до зовнішнього середовища, оптимальний розподіл ресурсів.

Стратегічний план 2020 періодично переглядається, коригується, продовжується з урахуванням змін кон'юнктури або при переході від фази до фази економічного циклу. План охоплює досить тривалий період, щоб мати можливість вирішувати великі стратегічні завдання. Також стратегічний план має варіантний характер, що передбачає альтернативні сценарії на перспективний період залежно від тенденцій зміни внутрішніх і зовнішніх факторів. Система показників стратегічного плану носить укрупне-

ний, узагальнений і в той же час досить повний, системний характер. На республіканському рівні стратегічний план характеризує процеси демографічного, соціального, економічного, екологічного, територіального розвитку; науково-технічного прогресу; динаміки рівня і якості життя населення; зовнішньоекономічних зв'язків [11].

Для реалізації стратегічного плану державний орган щорічно розробляє операційний план – документ, що містить конкретні дії державного органу в поточному фінансовому році, ув'язаний по ресурсах, відповідальним виконавцям і термінам здій-

снення заходів щодо досягнення цілей, завдань і показників результативності стратегічного плану.

Меморандум розробляється в реалізацію стратегічного плану державного органу і містить ключові цільові індикатори та показники завдань зі значенням не нижче передбачених у стратегічному плані, досягнення яких перший керівник державного органу зобов'язується забезпечити в межах бюджетних коштів у поточному році.

Особливістю стратегічного планування в Казахстані є те, що кожен державний орган працює на основі свого стратегічного плану і несе пряму відповідальність за досягнення конкретних показників та індикаторів, які прямо пов'язані з цілями основних документів країни. При цьому самі індикатори стратегічних планів відомств повинні бути сформульовані таким чином, щоб за їх допомогою можна було б відслідковувати поточну діяльність відомства щодо раціонального та результативного використання обмежених ресурсів держави [7].

Дана система може дати можливість чітко відстежити результативність роботи кожного державного органу та його керівника. Більш того, виділення бюджетних ресурсів державним органам провадиться тільки на цілі, викладені в стратегічному плані, що створює реальні умови і передумови для консолідації стратегічного, бюджетного, соціально-економічного планування.

Однак, в ході практичного впровадження нових інструментів планування були допущені серйозні методологічні промахи, через що стратегічні плани міністерств і відомств не змогли стати основними інструментами реалізації довго і середньострокових планів країни, а так само стати основним документом формування бюджету відомства [4, 7].

У Республіці Казахстан до середньострокових документів відносяться прогноз соціально-економічного розвитку країни і державні програми.

Прогноз розробляється на п'ять років. Цільові індикатори та показники встановлюються за ключовими напрямками для визначення кількісних і якісних результатів, на досягнення яких має бути спрямована соці-

ально-економічна політика Республіки Казахстан або регіону протягом п'ятирічного періоду. Реалізація цих документів здійснюється за допомогою стратегічних планів державних органів, стратегій і планів розвитку національних холдингів і компаній, галузевих програм і республіканського і місцевих бюджетів. Дані документи є тактичними, та містять конкретні механізми досягнення стратегічних цілей.

Однією з форм програмування в Казахстані є розробка і реалізація державних програм, які розраховані на період від 5 до 10 років і мають загальнонаціональний, міжгалузевий характер. Перелік таких програм обмежений указом глави держави від 19 березня 2010 року, відповідно до якого державні програми розробляються за напрямками індустріально-інноваційного розвитку, охорони здоров'я, освіти, розвитку і функціонування мов.

Галузеві програми розробляються центральними державними органами на середньостроковий і довгостроковий період в реалізацію вищестоящих документів Системи державного планування з метою вирішення важливих завдань міжгалузевого та міжвідомчого характеру. Галузеві програми розробляються відповідно до переліку галузевих програм, затвердженого Урядом Республіки Казахстан. Документом, що визначає регіональну політику в Республіці Казахстан, є Прогнозна схема територіально-просторового розвитку країни. У рамках реалізації прогнозованої схеми Постановою Уряду Республіки Казахстан затверджено План заходів на 2012–2020 роки щодо реалізації наявних резервів зростання економіки регіонів, включених в регіональні плани заходів. Місцевим виконавчим органам необхідно забезпечити включення заходів Плану в діючі програми розвитку територій [3].

На регіональному рівні замість безлічі регіональних програм розробляються Програми розвитку територій, які охоплюють всі напрямки розвитку відповідного регіону. Програма розвитку території містить основні напрями, цілі, завдання розвитку регіону, очікувані результати із зазначенням їх показників, а також необхідні для досягнення ресурси.

На регіональному рівні також розробляється Прогноз соціально-економічного розвитку. Прогноз є основою для розробки місцевих бюджетів на трирічний період, програм розвитку територій.

Незважаючи на те, що на місцевому рівні державні програми не розробляються, все ж у їх розробці та реалізації місцеві виконавчі органи відіграють чималу роль. Затвержені Схема розміщення виробничих потужностей до 2015 року, Карта індустріалізації, Дорожня карта бізнесу – 2020 для реалізації Державної програми з форсованого індустріально-інноваційного розвитку Республіки Казахстан на 2010 – 2014 роки.

Крім того, галузева програма «Розвиток регіонів до 2020 року» безпосередньо пов'язана з розвитком регіонів та міст. Основною метою даної програми є формування раціональної територіальної організації країни, стимулювання концентрації населення і капіталу в центрах економічного зростання через створення сприятливих умов для життєдіяльності населення та підвищення конкурентоспроможності регіонів [12].

Слід зазначити, що в Республіці Казахстан для всіх видів стратегічних документів діють правила, інструкції та порядки їх розробки, що встановлюють поняття і методологічні основи розробки, реалізації, проведення моніторингу, оцінки і контролю документів з метою забезпечення єдиного і цілісного підходу.

Однак, успішність і результативність довгострокових стратегій розвитку, державних і регіональних програм багато в чому залежить не тільки від якості розробки, але і від механізмів їх реалізації.

У республіці були розроблені і прийняті до реалізації достатньо документів, що є методологічною базою державного стратегічного планування Казахстану, в тому числі, моніторингу та оцінки стратегічних і програмних документів.

При цьому об'єктами оцінки є такі документи планові документи: Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 року; Прогнозна схема територіально-просторового розвитку країни до 2020 року; державні програми; програми розвитку територій, стратегічні плани державних орга-

нів.

Кожен із зазначених документів повинен мати певну систему показників очікуваних результатів – чітко виражених, вимірюваних, доступних і зрозумілих. Виконання кожного документа і досягнення позначених у ньому результатів має поступово приводити до виконання документів вищого рівня. З метою своєчасного реагування та актуалізації даних документів з урахуванням мінливих внутрішніх і зовнішніх факторів соціально-економічного розвитку запроваджено інститут моніторингу та оцінки реалізації програм.

Цікавий досвід Казахстану і в тому, що на сьогодні в Республіці Казахстан оцінка програм і політик вбудована в систему державного стратегічного планування [12].

Так, державне стратегічне планування з організаційної точки зору включає три послідовні етапи:

- визначення пріоритетів, в тому числі, постановка і координація їх дотримання усіма відомствами, що здійснюється в рамках повноважень апарату Прем'єр-міністра, апарату Президента, Міністерства фінансів, Міністерства економіки і бюджетного планування;

- розробка та реалізація політики через програми, спрямовані на досягнення пріоритетів політики; на цьому етапі має місце моніторинг реалізації програм на базі каскадної індикативної системи; ці функції здійснюються Міністерством економіки і бюджетного планування, а також лінійними міністерствами;

- оцінка результатів політики, в тому числі, оцінка програм, що проводиться апаратами Президента і Прем'єр-міністра, Міністерством економіки і бюджетного планування, а також аудиторськими органами (Рахунковим комітетом).

В рамках цих етапів об'єднані два процеси в системі державного стратегічного планування республіки: політичний і бюджетний.

Так, у 2010 році в Республіці Казахстан Указом Глави держави № 954 була впроваджена Система щорічної оцінки ефективності діяльності центральних державних і місцевих виконавчих органів [13].

Метою Системи щорічної оцінки ефек-

тивності діяльності центральних державних і місцевих виконавчих органів є підвищення ефективності діяльності центральних державних і місцевих виконавчих органів областей, міст республіканського значення, столиці.

Так само розроблена методика оцінки «Досягнення та реалізація стратегічних цілей і завдань в підшефних галузі / сфері / регіоні» і «Методичні інструкції з проведення оцінки стратегічних і програмних документів, що включають форму та порядок складання звіту».

Дана Методика створена з метою надання методологічної допомоги з проведення оцінки стратегічних і програмних документів і встановлює форму та порядок складання звіту з оцінки стратегічних і програмних документів.

Однак, слід зауважити, що діючі Методичні інструкції з проведення оцінки стратегічних і програмних документів не задовольняють вимогам сьогодення. Саме відсутність оцінки впливу планового документа на соціально-економічний розвиток країни або окремого регіону, на добробут громадян є головним недоліком існуючої бази оцінки. Слід також зазначити, що існуючі методики дозволяють оцінити ефект документу в короткостроковому періоді.

Висновки. За результатами проведеного аналізу показано, що в даний час в Республіці Казахстан сформована досить повна інституційна та методична база системи державного планування. Однак на практиці мають місце наступні проблеми:

- цілі, завдання та очікувані результати багатьох документів сформульовані розмито, без чітких критеріїв та індикаторів оцінки кінцевих результатів;

- не сформовані ключові показники ефективності, орієнтовані на потреби населення;

- при розробці планових і програмних документів важливі пріоритети державної політики залишаються без фінансового забезпечення, що помітно знижує роль і місце планових документів у вирішенні актуальних проблем суспільства;

- діюча модель системи оцінки стратегічних планів державних органів більшою мірою орієнтована на виявлення невідповід-

ностей у роботі держоргану встановленим стандартам, правилам, вимогам;

- при оцінці досягнення стратегічних цілей і завдань наводяться лише результати розрахунку ступеня їх досягнення без аналізу причин недосягнення, правильності постановки цілей і завдань, а також заходів, спрямованих на їх реалізацію;

- багато стратегічних планів встановлюються за принципом формальної відповідності індикаторам вищестоящих документів системи державного планування без орієнтації на потреби населення, а також підкріплення повноваженнями і необхідними ресурсами;

- зберігається слабкий взаємозв'язок між стратегічним і бюджетним плануванням;

- недостатньо ефективно здійснюється взаємодія між центральними державними та місцевими виконавчими органами;

- відсутній спеціальний орган, відповідальний за стратегічне планування і прогнозування;

- відсутній жорсткий механізм відповідальності виконавчих органів влади за реалізацію стратегічних документів.

Таким чином, сьогодні впровадження стратегічного планування в країні поки не повною мірою сприяло досягненню високих результатів. Діюча в Республіці Казахстан система державного планування має ряд проблемних питань та потребує подальшого вдосконалення, головним чином, в частині практичного функціонування. Такий досвід набуває актуальності і в Україні – потрібно вивчати тенденції реалізації системи стратегічного планування в різних країнах для уникнення помилок в майбутньому.

Література

1. Барицька В. Г. Проблеми реформування системи прогнозування та планування соціально-економічного розвитку держави / В. Г. Барицька // Фінансовий простір. – № 2(2). – 2011. – С. 80–82
2. Білик Р. Р. Задачи усовершенствования институционально-правового обеспечения региональной политики в Украине. / Р. Р. Білик // Вісник Вінницького політехнічного інституту. – 2014. – № 4.
3. Дорошенко С. В. Оценка стратегий и программ как направление модернизации государственного управления: опыт Республики Казахстан. [Електронний ресурс] / С. В. Дорошенко, К. К. Нигметов / Режим доступу : <http://sovman.ru/all-numbers/archive-2014/july2014/item/270-the-development-of-the-system>

of-evaluation-of-public-policies-and-programs-in-the-republic-of-kazakhstan.html.

4. Джунусбекова Г. Совершенствование системы государственного планирования в Республике Казахстан. [Электронный ресурс] / Г. Джунусбекова // Режим доступа: <http://rane-brf.ru/conference/2012/dgunusbekova.pdf>.

5. Пухир С. Т. Стратегічне прогнозування соціально-економічного розвитку регіону: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата екон. наук: 08.10.01 – Розміщення продуктивних сил та регіональна економіка / Пухир Світлана Тимофіївна. – Львів, 2005. – 158 с., С. 79.

6. Указ Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева от 18 июня 2009 г., №827 «О внедрении системы государственного планирования» // БД «Юрист». режим доступа: <http://www.zakon.kz>.

7. Джунусбекова Г. Вопросы реформирования системы государственного планирования в Республике Казахстан. / Г. Джунусбекова // *Viešoji politika ir administravimas*. 2013, Т. 12, Nr. 4, p. 619–632 / [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://mruni.eu/upload/iblock/695/VPA-13-12-4-08.pdf>.

8. Офіційний сайт Стратегії 2050. / [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://strategy2050.kz>.

9. Приказ Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 19 января 2012 года № 14 «Об утверждении Методики по

оценке эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе». Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31121940.

10. Офіційний сайт президента Республіки Казахстан http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs

11. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года». / Режим доступа: http://government.kz/docs/u100000922_20100201.htm.

12. Анализ систем стратегического планирования и прогнозирования Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. Аналитический доклад. Москва, 2014. / Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/investigations/Documents/Доклад%20по%20системам%20страт%20планирования%2012.12.2014.pdf.

13. Указ Президента РК «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» от 19 марта 2010 года № 954. Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30599773.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Н. И. Исаева, к. э. н., доцент, Национальный аэрокосмический университет
им. М. Е. Жуковского*

В статье проанализирован опыт Республики Казахстан по внедрению стратегического планирования при реализации экономической политики на национальном и региональном уровнях. Рассмотрены документы системы стратегического планирования социально-экономического развития, выделены этапы ее становления и выявлены ее характерные особенности. Оценены положительные и отрицательные тенденции реализации системы стратегического планирования в Казахстане и определены возможности применения позитивного опыта в Украине.

Ключевые слова: стратегическое планирование, система стратегического планирования в Казахстане, экономическая политика, концепция стратегического планирования, стратегия социально-экономического развития.

STATE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

*N. I. Isaeva, Ph. D (Econ.), Ass. Prof., National Aerospace University named after
N. Zhukovsky*

The experience of the Republic of Kazakhstan in the implementation of strategic planning in economic policy at the national and regional levels is analyzed. The documents of strategic planning of social and economic development are considered, the stages of its development are distinguished and its outstanding characteristics are revealed. The positive and negative trends of the implementation of the strategic planning system in Kazakhstan are estimated and possibility of using the positive the positive experiences in Ukraine is determined.

Keywords: strategic planning, strategic planning system in Kazakhstan, economic policy, concept of strategic planning, strategy of social and economic development.

Рекомендовано до друку д. е. н., проф. Пилипенко Г. М.

Надійшла до редакції 10.03.16.