

СПЕЦИФІКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто методичні засади стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, визначено недоліки та напрями вдосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів на основі аналізу затверджених регіональних стратегій.

Ключові слова: стратегічне планування, регіональний розвиток, регіональна стратегія.

I. Вступ

В умовах мінливого зовнішнього середовища постає необхідність усебічного впровадження стратегічного планування господарюючими суб'єктами на мікро-, мезо- та макрорівнях. Враховуючи підвищення значення регіонального розвитку в реалізації державної стратегії розвитку країни, система стратегічного прогнозування та планування розвитку регіонів потребує подальшого розвитку на основі аналізу загальноприйнятих методик та досвіду зарубіжних країн.

Питання щодо стратегічного планування та підвищення ефективності управління регіональним розвитком висвітлено в наукових працях О. Агафоненка, В. Артеменка, О. Білоруса, Т. Безверхнюк, В. Вакулєнка, З. Варналія, Н. Вишневської, А. Гальчинського, В. Геєця, О. Голикова, І. Гладія, Б. Данилишина, М. Долішнього, Г. Дробєнка, М. Жука, В. Куценка, В. Мамонової, М. Миколайчука, О. Молодцова, С. Оборської, А. Панкрухіна, В. Пили, С. Романюка, В. Симоненка, П. Семенченка, Д. Стеченка, Ю. Шарова, Л. Швайки та ін. Незважаючи певні напрацювання в цьому напрямі, слід відзначити необхідність удосконалення методичних рекомендацій щодо розробки стратегій розвитку регіонів в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити методичні засади стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, виявити недоліки та перспективні напрями вдосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів на основі аналізу затверджених регіональних стратегій.

III. Результати

Стратегічне планування необхідно розглядати як систематичний процес визначення мети, завдань діяльності підприємства, організації, регіону, а також комплексу заходів з реалізації розробленої стратегії, який спрямований на забезпечення їх ефектив-

ного функціонування в майбутньому. Результатом стратегічного планування є розроблена стратегія, а її реалізація здійснюється в процесі стратегічного управління.

Методичні засади стратегічного планування розвивали зарубіжні та вітчизняні науковці, тому розглянемо основні з них. Перші підходи щодо стратегічного планування пов'язані з воєнними кампаніями. З 1950-х рр. дослідження в цьому напрямі зосереджені у сфері суспільних і корпоративних відносин, оскільки короткострокове планування не давало бажаних результатів, не враховуючи стратегічні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища.

Більшість науковців розглядала процес стратегічного планування, віддаючи перевагу конкретному підходу щодо розробки стратегії. Як зазначає Г. Мінцберг [1], оскільки результатом усіх підходів щодо стратегічного планування є стратегія, то її необхідно визначати з таких позицій: це план поступових дій; принцип поведінки або модель поведінки; унікальна позиція на відповідному ринку; спосіб випередити конкурента; перспектива або основний напрям діяльності організації. Тому стратегію можна зафіксувати документально або на вербальному рівні. Класичний підхід щодо стратегічного планування представлений моделлю Дж. Брайсона "Цикл стратегічних змін", який включає такі етапи стратегічного планування [2]: початкова угода – від плану до плану; аналіз нормативної бази (які накази і нормативні документи містять важливі параметри?); оцінювання місії / цінностей групами споживачів; оцінювання зовнішнього та внутрішнього середовища (SWOT-аналіз); визначення стратегічних пріоритетів організації; формулювання стратегії; обговорення та прийняття стратегії та плану; опис організації в майбутньому ("бачення успіху"); реалізація стратегії; переоцінка стратегії та процесу планування. На сьогодні цей підхід використовується на мікро-, мезо- та макрорівнях у зв'язку з тим, що стратегічне плану-

вання може починатися з різних етапів. Для здійснення стратегічного планування за класичним підходом на різних етапах можуть застосовуватися такі методи, як метод Дельфі, метод аналізу ієрархій, сценарний підхід, аналіз трендів, альтернативні варіанти майбутнього тощо.

У європейських країнах усе частіше використовують форсайт у сфері державного управління, у тому числі на регіональному рівні. Варто розмежовувати форсайт та стратегічне планування. Форсайт використовують для визначення пріоритетів технологічного розвитку, що об'єднує три складових: бачення майбутнього (прогнозування, перспективи, передбачення); планування (стратегічний аналіз, визначення пріоритетів); мережі (спілкування, експертна оцінка). Як інструменти форсайт також використовує метод Дельфі, метод "мозкового штурму" тощо. Слід відзначити, що процес форсайтингу починався з формування пріоритетних напрямів розвитку, згодом трансформувалася у відшукування механізмів їх реалізації для досягнення стійкого економічного та технологічного розвитку, а завершився пошуком інструментів пришвидшення реагування на зміни в економічному та науковому середовищі. За даними UNIDO включають форсайт у розробку національних програм понад 40 країн світу [3].

Щодо стратегічного планування розвитку держави (регіону), то його слід розглядати як один з інструментів реалізації державної політики, у тому числі регіональної. Так, М. Долішній стверджує, що у XXI ст. "наріжними детермінантами процесу формування стратегії розвитку кожної країни, поряд із проблемами міждержавної інтеграції та глобалізації, стануть також питання регіоналізації" [4, с. 5]. Сутність стратегічного планування на регіональному рівні полягає в тому, що планування здійснюється "від майбутнього", а не "від досягнутого". Стратегічний підхід до регіонального розвитку допомагає усвідомити, що й навіщо робити, чого не треба робити; орієнтує на осмислення місцевого розвитку крізь призму головної мети; розглядає територію в контексті її зовнішнього середовища й концентрує увагу на зміцненні позицій у нестабільному оточенні; спрямовує щоденні рутинні дії на осмислений рух до заданої мети [5]. В. Осипов зазначає: "Стратегічний план соціально-економічного розвитку регіону – це документ, що передбачає постановку цілей розвитку регіону, визначення шляхів досягнення поставлених цілей, аналіз потенційних можливостей, реалізація яких дозволить досягти успіхів, розроблення методів організації руху за вибраними напрямками, обґрунтування раціональних способів використання ресурсів, а також дозволяє адмініст-

рації регіону й регіональному співтовариству діяти спільно. Це орієнтир, вироблений за участі всіх агентів економічної діяльності. Такий план передбачає зважені й погоджені дії всіх суб'єктів з рішенням наявних проблем" [6].

Стратегічне планування розвитку регіонів в Україні відбувається за принципом "зверху – донизу", що не відповідає сучасним тенденціям переходу від централізації до її децентралізації. Також причинами неефективності системи державного управління регіональним розвитком є незавершеність формування нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики; відсутність ефективних та дієвих механізмів регулювання відносин центральних органів виконавчої влади з регіонами й регіонів між собою; відсутність єдиної системи стратегічного планування та механізму узгодження стратегічних пріоритетів розвитку держави й регіонів; недосконалість адміністративно-територіального устрою [7].

Проте необхідність удосконалення системи регіонального прогнозування та планування соціально-економічного розвитку визначена в Концепції державної регіональної політики: "для поліпшення державного регулювання передбачено удосконалення державного стратегічного регіонального планування, яке б дозволяло точніше та обґрунтованіше визначати основні довгострокові та поточні пріоритети регіонального розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, враховувати їх під час розроблення відповідних розділів проектів загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України, регіональних та місцевих програм і планів" [8]. Крім цього, Постанова КМУ "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" від 21.07.2006 р. № 1001 [7] зобов'язала обласні державні адміністрації, Раду міністрів АР Крим, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації розробити та подати проекти стратегій на затвердження обласними радами у тримісячний термін, враховуючи положення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.

Крім цього, Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" [9] визначив механізм реалізації стратегій розвитку регіонів, які підлягають подальшій їх реалізації шляхом укладання угод щодо регіонального розвитку (Постанова КМУ "Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди" від 23.05.2007 р. № 751) [10]. Укладання таких угод зумовлено необхідністю узгодження дій центральних і регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у

сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку.

З метою впровадження Концепції державної регіональної політики, прискорення розробки регіональних стратегій Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України ще у 2002 р. розроблено й затверджено Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, враховуючи загальноприйняті у світовій практиці методи розроблення стратегічних документів.

Відповідно до цих Методичних рекомендацій, регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку регіону на середньостроковий (4–6 років) та довгостроковий (10–15 років) періоди [11]. У регіональних стратегіях розвитку з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань, та критерії їх розв'язання. Стратегічний план регіонального розвитку повинен включати:

- вступ із коротким обґрунтуванням мети та підстав розроблення документа;
- описово-аналітичну частину – детально викладений з географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому подано аналіз та оцінку фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього – відображення найбільш загальних та тривалих уявлень про краще майбутнє розвитку регіону й життя його населення, місію регіону;
- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (SWOT-аналіз);
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій – сукупність стратегічних цілей і поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей з детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану [11].

Як встановлено у вищезазначених нормативних документах, розробка регіональних стратегій має спиратися на положення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., загальнодержавних програм економічного й соціального розвитку України тощо, тобто спостерігається принцип “зверху – донизу”. Це підтверджу-

ють результати опитування “Стратегічне планування регіонального розвитку: труднощі та досягнення”, проведеного в листопаді-грудні 2006 р. за сприяння Департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки України в усіх регіонах країни.

Так, більшість експертів вважає, що в першу чергу має бути розроблена Національна стратегія розвитку країни (81,77%), у другу – Державна стратегія регіонального розвитку (74%), у третю – стратегії розвитку регіонів (70,3%), потім – стратегії розвитку районів (62,9%) та міст (населених пунктів) – 74%. Водночас існує думка, що розробка вищезгаданих документів повинна здійснюватись у протилежному порядку: спочатку – стратегії розвитку населених пунктів, потім – районів, регіонів і завершуватись розробкою Державної стратегії регіонального розвитку та Національної стратегії розвитку країни (14,8% – чотири регіони). Незважаючи на невелику питому вагу (7,4%), заслуговує на увагу думка експертів, що процес стратегічного планування повинен здійснюватись паралельно на всіх рівнях з відповідним взаємоузгодженням з інтересами та можливостями держави, з обов'язковим зворотним зв'язком [12].

За даними опитування про використання Методичних рекомендацій щодо розроблення регіональних стратегій розвитку, 92,6% під час розробки Стратегії розвитку регіону звертались до зазначених Методичних рекомендацій [12], а саме більшою мірою при визначенні структури стратегії; описово-аналітичної частини; характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону; стратегічних цілей (напрямів) і формуванні плану дій щодо соціально-економічного розвитку регіону.

На сьогодні всі регіони розробили й затвердили стратегії розвитку, причому Дніпропетровська та Харківська області затвердили стратегії розвитку лише у 2011 р. й 2010 р. відповідно, а Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області – у 2008 р. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, укладено шість угод щодо регіонального розвитку між Урядом та Донецькою, Львівською, Вінницькою, Волинською, Івано-Франківською, Херсонською обласними радами й підготовлено відповідні проекти угод щодо регіонального розвитку Сумської, Рівненської, Тернопільської, Луганської, Закарпатської, Кіровоградської областей.

Переваги та недоліки Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку можна визначити на основі аналізу затверджених регіональних стратегій розвитку, причому цей процес відбувався протягом 2002–2011 рр. По-перше, Методичні рекомендації, які розроблені й

затверджені центральним органом виконавчої влади, достатньо науково обґрунтовані, визначають єдиний підхід щодо розроблення регіональних стратегій, дотримання яких забезпечує розробку дієвої стратегії. По-друге, рівень розробленої стратегії залежить від рівня залучених фахівців та експертів, безумовно, висококваліфікованих з відповідною професійною підготовкою. Як недолік вкажемо таке: в рекомендаціях не визначено послідовність етапів розробки стратегії; використання методичних рекомендацій для розробки стратегій сіл, міст районного значення ускладнюється відсутністю відповідних фахівців; відсутність окремого розділу “Фінансування реалізації стратегії”; зміст розділу “Механізми та процедури реалізації стратегії” має декларативний характер. Це підтверджується тим, що у більшості затверджених регіональних стратегій визначено тільки джерела фінансування (переважно за рахунок коштів державного, обласного та інших місцевих бюджетів), але необхідні суми не встановлено. Крім того, механізм реалізації регіональної стратегії розвитку має описовий характер, або взагалі відсутній цей розділ.

IV. Висновки

Незважаючи на наявність затвердженої Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., регіональних стратегій розвитку та створеної інституційної бази, зокрема агенцій регіонального розвитку, постає необхідність удосконалення методичних засад стратегічного планування регіонального розвитку в Україні. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, які розроблені й затверджені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, мають високий науковий рівень, визначають єдиний підхід щодо розроблення регіональних стратегій, дотримання яких забезпечує розробку науково обґрунтованої, дієвої стратегії розвитку регіону. Серед недоліків цих рекомендацій таке: не визначено послідовність етапів розробки стратегії; використання методичних рекомендацій для розробки стратегій сіл, міст районного значення ускладнюється відсутністю висококваліфікованих фахівців; відсутній у рекомендаціях розділ “Фінансування реалізації стратегії”, а також зміст розділу “Механізми та процедури реалізації стратегії” має описовий характер. У результаті спостерігаємо декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів, які не знаходять практичної реалізації при обмеженості ресурсів державного та місцевих бюджетів. Зауважимо, що серед основних напрямів подальшого розвитку системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів є вне-

сення змін до Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку; прискорення підготовки та укладання угод щодо регіонального розвитку; активне залучення агенцій регіонального розвитку до реалізації регіональних стратегій розвитку.

Список використаної літератури

1. Минтцебрг Г. 10 школ стратегического планирования [Электронный ресурс] / Генри Минтцебрг // Инталев. – Режим доступа: <http://www.intalev.ru/index.php?id=737>.
2. Брайсон Дж.М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж.М. Брайсон; [пер. з англ. А. Кам'янець]. – Л.: Літопис, 2004. – 352 с.
3. Осипов В.М. Роль форсайта в управлінні субрегіоном / В.М. Осипов, І.Л. Парасюк, О.О. Ворожейкін // Економічні інновації. – 2012. – Вип. 47. – С. 197–205.
4. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть. Нові пріоритети. – К.: Наук. думка, 2006. – 511 с.
5. Жовнірчик Я.Ф. Нормативно-правова база стратегічного планування регіонального розвитку / Я.Ф. Жовнірчик // Ефективність державного управління. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 263–269.
6. Осипов В.М. Стратегічне планування як ефективний інструмент управління регіональним розвитком / В.М. Осипов, І.Д. Пивоварчук, І.Л. Парасюк // Вісник Сумського державного університету. – 2011. – № 1. – С. 103–114.
7. Постанова КМУ “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
8. Концепція державної регіональної політики: затв. Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
9. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
10. Постанова КМУ “Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди” від 23.05.2007 р. № 751 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
11. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ від 29.07.2002 р. № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

12. Аналітичний звіт “Стратегічне планування розвитку регіонів України”: Проект партнерства Канада-Україна “Регіо-

нальне врядування та розвиток” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://derzhava.in.ua>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2012 р.

Томарева-Патлахова В.В. Специфика стратегического планирования регионального развития в Украине и направления его усовершенствования

В статье рассмотрены методические основы стратегического планирования регионального развития в Украине, определены недостатки и направления усовершенствования системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов на основе анализа утвержденных региональных стратегий.

Ключевые слова: стратегическое планирование, региональное развитие, региональная стратегия.

Tomareva-Patlahova V. The Specificity of strategic planning for regional development in Ukraine and ways of its improvement

The article deals with methodological principles of strategic planning for regional development in Ukraine. The author defines weaknesses and ways of improvement of the strategic planning process of socio-economic development according to approved regional strategies.

Key words: strategic planning, regional development, regional strategy.