

УДК 303.43+332.122

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

В.М. Осипов, д-р екон. наук, доцент;

І.Д. Півоварчук, канд. екон. наук;

І.Л. Парасюк, здобувач,

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, м. Одеса

У статті обґрунтовується необхідність впровадження в практику управління регіональним розвитком стратегічного планування. Акцентується увага на важливості комплексної роботи зі створення нормативно-правових, організаційних, освітніх основ цієї діяльності, а також наявності соціальної, матеріальної мотивації для того, щоб ця діяльність стала необхідною, обов'язковою й усвідомленою. Як один із підходів до здійснення стратегічного планування розглядається методика розроблення стратегічного плану економічного розвитку локальної території, яка запропонована проектом USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (ЛІНК).

Ключові слова: управління, регіональний розвиток, стратегічне планування, підходи до стратегічного планування, субрегіон.

В статье обосновывается необходимость внедрения в практику управления региональным развитием стратегического планирования. Акцентируется внимание на важности комплексной работы по созданию нормативно-правовых, организационных, образовательных основ этой деятельности, а также наличию социальной, материальной мотивации для того, чтобы эта деятельность стала необходимой, обязательной и осознанной. В качестве одного из подходов к осуществлению стратегического планирования рассматривается методика разработки стратегического плана экономического развития локальной территории, предложенная проектом USAID «Локальные инвестиции и национальная конкурентоспособность» (ЛИНК).

Ключевые слова: управление, региональное развитие, стратегическое планирование, подходы к стратегическому планированию, субрегион.

ВСТУП

Ефективне функціонування регіону стає можливим лише на основі освоєння нових форм, методів і принципів управління, що забезпечують підвищення його гнучкості. Одним з інструментів такого управління стає стратегічне планування розвитку регіону.

На сьогоднішній день публікації, присвячені різним аспектам стратегічного планування, можна зустріти практично в усіх економічних журналах і виданнях з менеджменту [1,2,3]. Авторами розглядаються різні аспекти регіонального стратегічного планування [4,5]. Вагомий внесок у розвиток теоретичних та практичних аспектів стратегічного планування розвитку територій зробили економісти: Е.Дж. Блейклі, О. Богашко, В. Богуцький, Р. Брусак, В. Вакуленко, Я. Варда, А. Гапоненко, А. Гранберг, З. Герасимчук, М. Данилюк, А. Єгоршина, В. Клосовські, О. Комеліна, Д. Львов, О. Нерета, В. Онищенко, А. Опра, О. Панухлик, В. Пархоменко, В. Петренко, О. Пчелінцев, В. Ровний, Н. Склярчук, Ю. Шаров, Л. Шевчук та ін. Однак у дослідженнях практично не розглядаються методи й інструменти управління реалізацією стратегічних планів, не піднімається питання на предмет того, якими повинні бути регіональні стратегії в сучасних умовах. Крім того, багато дослідників відзначають декларативний характер розроблюваних стратегічних документів, які в дійсності не є основою прийняття тактичних і оперативних рішень відповідно до довгострокових цілей.

ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ

У рамках даної статті вважаємо за важливе ще раз звернутися до проблеми регіонального стратегічного планування, у тому числі до підходів з розроблення стратегічного плану з метою ефективного управління регіональним розвитком.

Результати. Тема стратегічного планування регіонального розвитку – багатогранна. Звертаючись до історії проблеми стратегічного планування, необхідно відзначити, що найбільш сильною стороною радянської школи регіональної економіки завжди вважалися дослідження, спрямовані на здійснення радикальних зрушень у розміщенні продуктивних сил, створення методичних основ системи територіального планування й управління. Однак у радянській регіоналістиці порівняно із західною регіональною наукою недостатню питому вагу займали багато проблем, зокрема, соціальні, демографічні, екологічні, проблеми етнічних відносин, розвитку інфраструктури й сфери послуг, інформаційного середовища, поширення інновацій. Тільки у 80-х роках ХХ ст. значно розширилося вивчення соціальних і екологічних аспектів, механізмів розвитку міжрегіональних відносин, а також стали підніматися питання вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Також для регіонального планування радянського періоду був характерний високий ступінь централізації й техніко-економічний або проектний підхід.

Варто відмітити, що Європа в 70-ті роки пережила активне реформування систем регіонального планування, що було пов'язано в основному зі змінами владних повноважень місцевих органів управління, а також із різкою зміною економічних умов розвитку, загостренням конкуренції за ресурси. Однак у цілому в

європейських країнах немає єдиної спільної позиції у підходах до розроблення планів регіонального розвитку. В одних із них стратегічне планування здійснюється на національному рівні й пов'язане з визначенням цільових соціальних орієнтирів (Франція) або пріоритетів (Греція). В інших стратегічні плани розробляються на рівні регіонів, провінцій, сільських районів. При цьому, як свідчать закордонні публікації, планування на регіональному рівні поширено більше. У США, наприклад, створена багаторівнева система регіонального планування. Найбільш загальною й поширеною формою реалізації регіональної політики є різного роду цільові регіональні програми, у тому числі ті, що охоплюють територію декількох штатів. Найвідоміші з таких великих програм – Програма розвитку регіону долини ріки Теннессі, що охопила 12 штатів, а також Програма розвитку Аппалачів – територія охоплення 14 штатів.

Планування за своєю природою є інститутом, тобто передбачає встановлення правил, що визначають плану діяльність економічних суб'єктів різних рівнів, а також створення механізмів із забезпечення цих правил. І як будь-який інститут, він розвивається, змінює свій зміст внаслідок змін, що відбулися у середовищі. Автори вважають, що 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 адміністрації регіону й регіональному співтовариству діяти спільно. Це документ не винятково адміністрації, а більшою мірою всіх суб'єктів процесу регіонального розвитку, включаючи економічних агентів і учасників політичного процесу. Це орієнтир, вироблений за участі всіх агентів економічної діяльності. Такий план передбачає зважені й погоджені дії всіх суб'єктів за рішенням наявних проблем. Він являє собою інструмент налагодження партнерських відносин, механізм визначення й здійснення ефективних стратегічних дій в усіх сферах життя регіону.

До основних характеристик стратегічного плану соціально-економічного розвитку регіону належать: виділення сильних і слабких сторін регіональної економіки; прагнення сформувавши, підсилити, розвинути конкурентні переваги регіону з орієнтиром насамперед на створення кращих умов життя людей; короткі ідеї й принципи, які орієнтують виробників товарів і послуг, інвесторів, адміністрацію й населення, допомагаючи їм здійснювати рішення, що базуються на баченні майбутнього розвитку; партнерська взаємодія усіх регіональних сил. Складовою стратегічного плану розвитку регіону повинен стати прикладений до нього план дій адміністрації з реалізації намічених заходів. Етапи розроблення стратегічного плану соціально-економічного розвитку регіону повинні включати: оцінку досягнутого рівня й особливостей соціально-економічного розвитку регіону, що припускає також проведення аналізу регіональної ресурсної бази цього розвитку; вироблення концепції розвитку економіки регіону, пророблення сценаріїв модернізації регіонального господарства з метою адаптації останнього до нової системи міжрегіональних зв'язків і взаємозалежностей. Вихідним пунктом розроблення концепції повинно стати визначення цілей розвитку регіону, а також його галузевих пріоритетів («поліось» розвитку регіону); вибір і обґрунтування напрямків перспективного розвитку регіону. Ці напрямки класифікуються залежно від можливих, певних на основі попереднього аналізу сценаріїв перспективного розвитку, що базуються на розрахунках різних варіантів спеціалізації регіонального господарського комплексу.

Стратегічне планування – це метод побудови діяльності таким чином, щоб домогтися реалізації поставлених цілей. На сучасному етапі стратегічне планування повинне стати самостійним і важливим технологічним компонентом формування цілей усього процесу розвитку регіональних соціально-економічних систем. Однак головними перешкодами на шляху забезпечення ефективного регулювання регіонального розвитку в Україні є [6]: відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання регіонального розвитку; недостатнє застосування інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій; низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем територіальних громад; незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному та місцевому рівнях; низька ефективність механізмів формування й реалізації державної стратегії розвитку; відсутність стимулів до створення системи стратегічного планування, прозорих і зрозумілих усім механізмів формування й реалізації державної політики, удосконалення процедур виконання владних повноважень. Це обумовлено тим, що план відбиває суто певні, детерміновані умови, має функціональний характер, йому передують обґрунтування цілей, виділюваних ресурсів, розроблення вихідних нормативів, точних норм. На відміну від прогнозу те, що планується, повинне бути виконане.

Відсутність системного підходу до реалізації регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку, тобто несприйняття протягом тривалого часу органами влади поняття «планування регіонального розвитку», призвели до неефективного застосування механізмів регулювання регіонального розвитку. Особливе місце у системі стратегічного планування повинні займати стратегії соціально-економічного розвитку. Україна має багато затверджених документів з назвами «концепція», «стратегія», «програма», у яких визначені й мета, і напрямки руху. Але в них викладено, що можна зробити для подолання кожної із проблем, а не те, що є достатнім для подолання їхньої сукупності. Крім того, має місце дуже низьке забезпечення їхньої реалізації. Також необхідно відзначити, що стратегічне планування регіонального розвитку повинне законодавчо регулюватися. На жаль, жоден закон в Україні не визначає

механізми стратегічного планування. Прогресивним, на перший погляд, є Закон України «Про державне прогнозування й розробку програм економічного й соціального розвитку України». Головною і, мабуть, єдиною перевагою цього документа є вказівка на те, що процеси розробки і прийняття державного бюджету й національної програми соціально-економічного розвитку України повинні бути поєднані. Але, з іншого боку, у цьому документі не визначений механізм реалізації цієї процедури. Крім того, даним Законом передбачено обов'язкову взаємну узгодженість щорічних програм державного й регіонального рівнів. Проте ця узгодженість на практиці не досягається.

Більшість затверджених програм соціально-економічного розвитку територій не виконано в повному обсязі у зв'язку з недофінансуванням як з боку Уряду, так і з боку місцевих органів влади. Крім того, поки метою державної стратегії буде стабілізація макропоказників, яка не буде підкріплена детальним аналізом процесів і відповідних мотивацій, конкретними результатами на мезо- і мікрорівні, доти Україна буде приречена на подальше неефективне використання й без того обмежених засобів. У роботах з регіонального розвитку, зокрема, зі стратегічного планування, недостатньо досліджується стратегічне планування локальних територій, а саме: агломерацій та субрегіонів. Звичайно, агломерацію тут ми розуміємо в широкому сенсі як міську агломерацію (у т. ч. конурбацію), промислову агломерацію, адміністративну агломерацію і т.п. Агломерація – це завжди складна система. Фактично кожне велике місто в Україні «оточує» кілька районів. Відомо, що досягти нормального функціонування системи без активного інформаційного, управлінського, економічного, демографічного, логістичного та інших аспектів комунікації з її елементами неможливо. Крім того, відомо, що чим більше елементів має система, тим складнішою є її управління. Отже, координація в агломерації, де, крім ядра або кількох ядер, є декілька районів і декілька міст, селищ чи сіл, є значно складнішою й більш ризикованою з точки зору менеджменту, ніж варіант одного міста (ядра агломерації), оточеного одним утворенням.

Як приклад, місто Одеса (ядро агломерації – Одеського субрегіону) межує з трьома районами Одеської області: Біляївським, Овідіопольським та Комінтернівським. У межах агломерації також є три міста обласного значення: Іллічівськ, Теплодар та Южне. Якщо ж розглядати всю Одеську область як регіон, то вона мала б складатись із приблизно 4-5 субрегіонів. Українське законодавство сьогодні юридично не встановлює дефініцію терміна «субрегіон», однак видається, що неявно таке поняття де-факто все ж введено. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 428 «Про затвердження Програми комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004-2011 роки» чітко визначено цю територію як: «Південно-західну частину Одеської області, що розташована у Дунайсько-Дністровському міжріччі Придунав'я, включає 5 адміністративних районів – Болградський, Ізмаїльський, Кілійський, Ренійський і Татарбунарський, а також місто обласного підпорядкування Ізмаїл. Загальна площа регіону становить 6,6 тис. кв. кілометрів».

Субрегіон – загалом невід'ємна частина території регіону, що має певні відмінності від інших частин його території у географічному, економічному та соціальному сенсі та відповідає європейській класифікації NUTS-3 (за певних умов – NUTS-2). Важливо, що Міністерство регіонального розвитку та будівництва України при розробленні і затвердженні проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України (станом на квітень 2010 р.) фактично визначає поняття субрегіону як «укрупненого району порівняно із нинішнім». Очевидно, можна говорити також і про інші види чи форми субрегіонів (не в адміністративно-територіальному сенсі), як приклад, природоохоронний, культурологічний, етнічно-регіональний, управлінський і т.п., але у цій роботі ми будемо розглядати лише субрегіон в одному визначальному аспекті – економічному, демонструючи його зв'язок з правовим, соціальним та містобудівним розумінням.

У 2009 році на території України почав реалізовуватися проект USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (ЛІНК), який пропонує методіку розроблення стратегічного плану економічного розвитку локальної території, наприклад, для Одеської агломерації, або Одеського субрегіону. Протокол про наміри щодо створення стратегії економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності цієї території підписали керівники: Одеської обласної державної адміністрації, Біляївської, Комінтернівської, Овідіопольської районних державних адміністрацій, Одеської, Теплодарської та Южненської міських рад. Метою розроблення стратегічного бачення є досягнення консенсусу щодо спрямування планів дій, які у своїй сукупності відображають майбутній розвиток і стан території на 10 – 15 років. Стратегічне бачення об'єднує весь стратегічний план і виражає філософію та принципи, за якими цей план буде побудований. Зміст стратегічного бачення ґрунтуватиметься на критичних питаннях та головних галузях, визначених Комітетом з розроблення стратегічного плану (КСП), до якого входять представники не тільки власних структур, а і представники громади, освіти, підприємств, підприємництва, науковці. Це дає можливість забезпечити інформативність, реалістичність і всебічність стратегічного бачення.

У розрізі визначених критичних питань формується дерево цілей, яке включає критичні питання (наприклад, розвиток інфраструктури бізнесу) та головні галузі (наприклад, розвиток туризму), стратегічні цілі, оперативні цілі, завдання. Стратегічні цілі є чітким викладом того, чого місто чи «територія» хочуть досягти в результаті вирішення критичних питань. Стратегічні цілі є основою для прийняття рішень щодо оперативних цілей та завдань. Кожна стратегічна ціль матиме більш ніж одну оперативну ціль, кожна з яких, у свою чергу, матиме кілька завдань для її досягнення. Визначення стратегічних цілей повинно ґрунтуватися не на прийнятті бажаного за дійсне, а на тверезому відчутті реальності, базованому на глибокому дослідженні

статистичних параметрів, що характеризують динаміку соціально-економічних процесів, та опитуваннях громадської думки та підприємницького середовища. Наприклад, робоча група, що працює над питаннями залучення зовнішніх інвестицій, повинна враховувати якість промислових ділянок регіону, можливості робочої сили, існуючу структуру промисловості, стан і параметри інженерної та соціальної інфраструктур, а також загальне конкурентне становище регіону разом із його перевагами й недоліками. Виклад стратегічних цілей має бути зрозумілим, стислим і таким, що спрямовує діяльність робочої групи в певному напрямі. Тому стратегічна ціль, викладена як «збільшення кількості малих і середніх підприємств у регіоні», мало що дасть. Проте «збільшення пропозиції ділянок з інфраструктурою для посилення привабливості регіону для ведення бізнесу» буде більш чітко визначеною стратегічною ціллю. Сформульована таким чином, вона спрямовуватиме зусилля робочої групи на визначення конкретних і доречних оперативних цілей, досягнення яких забезпечить досягнення поставленої стратегічної цілі.

Оперативні цілі пов'язані з певною стратегічною ціллю і чітко визначають, що необхідно зробити для досягнення мети. Іншими словами, оперативні цілі є проектами, процесами та програмами, що утворюють ядро плану дій з відповідного критичного питання. Погоджуючи оперативні цілі, щодо кожної з них необхідно зазначити щонайменше дві речі: а) організацію, відповідальну за виконання (наприклад, виконавчий орган місцевої влади чи інша організація), і б) ймовірні джерела фінансування.

Якщо стратегічні цілі є нашими прагненнями – «чого ми хочемо досягти», то оперативні цілі визначають, «що ми збираємося для цього робити». Тому стратегічні цілі мають бути такими, що «перекладаються» на мову конкретних оперативних цілей, тобто проектів, програм чи планових показників. В іншому випадку буде важко вимірювати, наскільки ми наближаємося до поставленої стратегічної мети, і майже неможливо визначити, які завдання чи дії найімовірніше принесуть бажані результати. В оперативних цілях визначаються: 1) організація, відповідальна за реалізацію, і 2) ключовий результат, що піддається вимірюванню, або конкретний проект. Кожна стратегічна ціль швидше за все матиме більш ніж одну оперативну ціль. Деякі оперативні цілі будуть короткостроковими, інші – середньостроковими, але в межах від трьох до п'яти років, що обумовлено потребами стратегічного планування. Оперативні цілі мають бути реалістичними й досяжними. Людські, фінансові та інституційні ресурси повинні бути або в наявності, або доступними, або – принаймні – такими, що можуть бути визначені. Певні ресурси можна віднайти в громаді, інші можуть бути доступними на регіональному або національному рівні, отримані як гранти, наприклад, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) чи Європейського Союзу, отримані від приватного сектора або, що найбільш імовірно, походити з усіх перелічених джерел у тій чи іншій комбінації. Нові можливості залучати зовнішні ресурси з'явилися у регіонів і громад після прийняття відповідного Закону України, який визначає механізми державно – приватного партнерства.

Завдання є окремими кроками (етапами) чи конкретними заходами (або множиною планів заходів) на шляху досягнення оперативної цілі. У кожному завданні зазначаються підрозділ організації, відповідальної за впровадження, відповідальна особа, приблизний графік виконання тощо.

Як тільки досягнуто згоди щодо стратегічних та оперативних цілей, робочі групи починають розробляти завдання, що є паралельними або послідовними діями, які деталізують, як і коли будуть досягнуті стратегічні та оперативні цілі. Кожне завдання складається із заходів, яких необхідно вжити для досягнення мети. Ключовою властивістю завдання є те, що його виконання можна доручити конкретній особі чи установі, персоналізувати відповідальність та мотивувати досягнення результату. Тепер на перший план виходять питання доцільності та практичної здійсненності. Щодо кожного з Критичних питань (головних напрямків) і головних галузей повинні бути створені Робочі групи, які зустрічатимуться щонайменше двічі: для опрацювання стратегічних цілей і оперативних цілей, а також завдань. При цьому можуть виникати нові ідеї або нові підходи до попередніх ідей. Залучення до робочих груп фахівців, що репрезентують різні сфери діяльності та різні інтереси, підвищує імовірність народження нових, оригінальних ідей. Персональний склад цих груп формується у першу чергу за професійною ознакою, тобто, крім членів комітету стратегічного планування (КСП), на засідання робочих груп запрошуються «вузькі спеціалісти» у відповідній галузі.

Можна з упевненістю сказати, що члени робочих груп пропонуватимуть більше оперативних цілей і завдань, ніж громада має можливість впровадити. Тому необхідно оцінювати практичність кожної пропозиції, користуючись такими критеріями: доступність фінансових ресурсів для виконання проекту; потреби в персоналі; органи чи організації, що відповідатимуть за впровадження; часові рамки; ефективність проекту (порівняння витрат і результатів); економічний та соціальний ефект; політичні міркування. Застосування цих критеріїв до кожної пропозиції цілі та завдання допоможе членам робочої групи усвідомити, що є реалістичним і більш важливим, а від чого можна відмовитися, і, зрештою, розробити план дій. Слід також враховувати відповідність цілей затвердженому баченню та принципам сталого розвитку.

Кожна робоча група передасть розроблений нею план дій до Комітету стратегічного планування, який на своєму засіданні розгляне плани, представлені всіма робочими групами, і відбере запропоновані оперативні цілі та завдання для включення до Стратегічного плану, розмістивши їх у порядку пріоритетності та черговості.

Автори пропонують кожну з оперативних цілей (що, по суті, є проектами) відображати окремими проектними листками у наступному вигляді (див. табл.1). Такий підхід дозволяє персоналізувати відповідальність за впровадження стратегії, спростити організаційне забезпечення реалізації проектів та домогтися прозорості управлінського процесу.

Таблиця 1 - Приблизна форма проектного листка

Критичне питання (головний напрям) або головна галузь	Назва критичного питання		
Стратегічна ціль	Формулювання стратегічної цілі		
Оперативна ціль	Формулювання оперативної цілі		
Опис	Опис оперативної цілі		
Результати проекту	Результати досягнення оперативної цілі, індикатори або статистичні показники, що підтверджують її досягнення		
Впровадження	Організація або установа, що є провідною при реалізації проекту		
Відповідальні	Посадова особа (як правило, керівник) організації / установи, що є відповідальною за реалізацію проекту		
Співпраця з організаціями	Організація / установа – партнер 1 (посада) Організація / установа – партнер 2 (посада) Організація / установа – партнер 3 (посада) Організація / установа – партнер 4 (посада)		
Фінансування	Джерело. Якщо фінансування не потрібно – «в межах операційних витрат»		
План заходів - завдання			
Пор. номер	Опис	Відповідальні	Термін виконання
1	Захід / завдання 1		
2	Захід / завдання 2		
3	Захід / завдання 3		
4	За потреби кількість рядків можна змінювати		

Для розроблення та втілення субрегіонального плану економічного розвитку у Одесько-Теплодарсько-Южненському економічному субрегіоні пропонується застосувати методологію 5 логічних кроків (етапів) (див. рис. 1):



Рисунок 1 - Схема процесу стратегічного планування для субрегіону (агломерації)

Загалом процес можна описати як суму етапів (кроків).

Крок 1. Організація роботи: карта економічного регіону проведення попередніх консультацій з керівниками міст, районів та області (визначення потенційних учасників, узгодження географічних меж території). Формування групи експертів, що безпосередньо розроблятиме проект плану, яку далі називаємо: Комітет стратегічного планування (КСП). Приблизний склад КСП (орієнтовно 35-45 осіб з пропорційним представництвом від кожної громади, серед членів КСП повинні бути управлінці, представники бізнесу, науки); графік роботи КСП, що розробляється з метою ефективного реалізації проекту та забезпечення належного менеджменту часу кожним з його членів.

Крок 2. Аналіз: визначення основних регіональних галузей «зверху вниз»; створення профілю (соціально-економічного паспорту) субрегіону; складання анкети і проведення опитування думки підприємців; додаткове сканування – визначення регіональних проблем «знизу вгору» шляхом опитування респондентів, що представляють регіональне управління та науку.

Крок 3. Підготовка до розроблення субрегіональних планів: базуючись на даних, отриманих при реалізації попереднього етапу, визначення методом експертних оцінок критичних питань та пріоритетів (головних галузей) шляхом консенсусу членів КСП; проведення SWOT – аналізу для території загалом та окремо для кожної головної галузі і критичного питання, в тому числі аналіз сильних і слабких сторін (аналіз внутрішніх чинників) та аналіз можливостей і загроз (аналіз зовнішніх чинників); формулювання стратегічного бачення субрегіону та його місії.

При розгляді переваг і недоліків може бути корисним звернутися до типового переліку можливих питань, який подається нижче: якість робочої сили, її освіченість, вартість і продуктивність; генеральний план міста, зонування, промислові зони, врахування проблем перенесення виробництва за межі міста; наявність земель і будівель, вартість, інфраструктура; іноземні інвестори у місті; наявність та ефективність організацій з підтримки бізнесу; ставлення місцевої влади до підприємців, якість послуг, що їм надається, наприклад, принципи та регуляторні акти, доступ до інформації, тендерні процедури; ступінь приватизації муніципальних послуг та комунальних підприємств; можливість використання фінансових ресурсів місцевих фінансових установ; імідж, фізичний вигляд будівель, стан інфраструктури; громадський транспорт; стан доквілля; якість та наявність житла різної категорії комфортності тощо.

При обговоренні місцевих переваг і недоліків можна спостерігати цікавий феномен. Хоча аналіз базується на об'єктивних даних, одна й та сама особливість може сприйматися одночасно як сильна і слабка сторона залежно від кута зору. Зрештою знання та досвід, а також формулювання стратегічного бачення, аналіз профілю громади та результатів опитувань забезпечить якісний аналіз сильних і слабких сторін.

У той час як увага під час проведення внутрішнього аналізу (сильних і слабких сторін) зосереджується на питаннях, які можуть змінюватись або коригуватись місцевою громадою, можливості та загрози (зовнішні чинники) будуть знаходитись за межами контролю з боку місцевої влади. При цьому вони можуть обмежити сферу діяльності міста або водночас забезпечити йому можливості для дій. Отже, необхідно усвідомлювати і враховувати їх під час розроблення планів дій. Кожен з елементів SWOT-аналізу доцільно оцінювати за 10 бальною шкалою (від 0 до 9). Статистична обробка анкет членів КСП буде одним з аргументів при обговоренні цілей та їх пріоритетизації.

Крок 4. Планування: дані SWOT-аналізів стають основою для формування стратегічних та оперативних цілей; створення єдиного плану дій і їх опису; створення проектних листків, формування завдань. Визначення пріоритетності проектів здійснюється КСП шляхом опитування за методом експертної оцінки. Оцінювання кожного із проектів (кожної з оперативних цілей) відбувається за критеріями: здійсненність, потенційні терміни реалізації, вплив на створення нових робочих місць і залучення інвестицій, рівень протиріч з іншими цілями, відповідність стратегічній цілі. Остаточний затверджений КСП проект стратегії виноситься для погодження міськими і районними радами субрегіону, після чого передається для затвердження в обласну раду. Очевидно, якщо рада принципово не погоджується з винесеним документом, слід розпочати роботу з переформулювання бачення, створення нових цілей. Однак практика показує, що корекція після першого розгляду радою найчастіше відбувається на рівні конкретних завдань (планів заходів, щодо реалізації кількох оперативних цілей) чи графіка їх досягнення у часовому вимірі.

Крок 5. Реалізація та моніторинг виконання: офіційно визначити органи, відповідальні за реалізацію проектів, надіслати їм проектні листки разом зі стратегією; забезпечити взаємозв'язок з бюджетним процесом, проведення формування бюджетних запитів та інших процедур згідно з Бюджетним кодексом, організувати роботу із «зовнішніми» фінансовими джерелами; створити моніторинговий комітет (комітет управління впровадженням), розробити організаційні механізми його діяльності. Важливо, що заради різних рівнів формують цей орган за принципом рівного представництва. Моніторинговий орган зустрічається щонайменше двічі на рік (обов'язково до початку бюджетного процесу на наступний рік) для отримання інформації від відповідних органів, установ та організацій про хід виконання пунктів плану за поточний рік. Моніторинговий комітет готує доповідь про хід реалізації стратегії обласній раді, відповідним районним і міським радам. Сесії міських, районних та обласної рад повинні щорічно заслуховувати хід виконання стратегії і вносити необхідні корективи, не змінюючи при цьому самого бачення, місії і, бажано, стратегічних цілей. Практика показує, що завдання (проекти) є доволі «гнучкими» вимагають корекції.

Висновки. Розвиток регіонів повинен здійснюватись в рамках єдиної системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави, що передбачає реалізацію взаємно погоджених дій державних органів управління, регіональних органів управління й органів місцевого самоврядування. Аналогічно розвиток субрегіонів та агломерацій має знаходитись у руслі розвитку регіонів. Необхідно створення механізму взаємозв'язку стратегічного й територіального планування; розроблення порядку й процедур узгодження галузевих програмних документів стратегічного планування з документами стратегічного планування територіального й регіонального розвитку стосовно різних рівнів територіального розподілу; взаємна ув'язування стратегічних документів у цілому між собою й з документами середньострокового й короткострокового планування, а також створення системи постійного моніторингу, коригування й відповідальності за прийняті рішення; вдосконалювання системи стратегічного планування з урахуванням

уроків кризи – стратегії повинні стати більш реалістичними, менш шаблонними, необхідно проробити більше сценаріїв. Важливо, що стратегія повинна бути доволі «гнучкою», враховувати можливі зміни великої кількості факторів, що впливають на її реалізацію. Наприклад, законодавчого поля, окремих управлінських рішень державної влади, тенденцій змін у світовій економіці, досягнень науково-технічного прогресу і т.п.

Створювані державні рамки для стратегічного планування повинні забезпечити надійні процедури узгодження інтересів держави, регіонів і місцевого самоврядування в процесі вироблення й реалізації стратегій усіх рівнів. Важлива зміна підходу до територіальної організації економічної діяльності, необхідно повніше враховувати ринкові фактори агломерації, спеціалізації, які сприяють територіальній концентрації економічної діяльності. Також необхідно здійснення системи заходів: удосконалення нормативно-правової бази щодо стимулювання регіонального розвитку; введення на законодавчому рівні регіонального, субрегіонального, місцевого стратегічного планування, яке визначатиме стратегічні напрями та пріоритети розвитку регіонів на середньо- та довготермінові періоди й здійснюватиметься місцевими органами виконавчої влади із залученням громадськості, самоврядних та підприємницьких структур, а також удосконалення методології регіонального і місцевого планування; поширення практики двостороннього узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; запровадження механізмів стимулювання розвитку регіонів на основі угод про регіональний розвиток між центральними й місцевими органами виконавчої влади, що укладаються на 4-5 років; запровадження механізму фінансування державних програм підтримки регіонального розвитку та галузей економіки відповідно до стратегічних пріоритетів; створення системи агенцій регіонального (субрегіонального) розвитку; розширення фінансової основи (бази) органів місцевого самоврядування; розроблення механізмів концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів, що спрямовуються у регіони.

При аналізі основних проблем, що існують у регіоні, а також оцінці внутрішніх і зовнішніх факторів, що роблять вплив на його соціально-економічний розвиток, необхідно опиратися на урахування закономірностей циклічної динаміки. Виявлення кризових або передкризових фаз розвитку в тій або іншій підсистемі дозволить уже на стадії розроблення стратегії передбачити антикризові заходи, які одночасно виконують роль резервів безпеки регіональної системи.

Дана методика відрізняється від раніше запропонованих методик, що існують для міст та регіонів [7], таким:

- запропоновано факультативно ввести новий рівень планування на місцевому рівні – субрегіональний, адже планування на регіональному рівні не дозволяє досягти належної деталізації, а планування на рівні міст не враховує координаційних аспектів розвитку з прилеглими територіями і населеними пунктами, зокрема, для міських агломерацій;

- автори вперше запропонували методику стратегічного планування для територій субрегіонального типу, зокрема агломерацій, що створюється за принципом «для громади силами громад», тобто в пропорційного представництва відповідних міст та районів за категоріями: управлінці, підприємці, науковці;

- вважається, що стратегія субрегіону не є простою сумою стратегій адміністративно-територіальних одиниць, що належать до певної частини регіону, а являє собою документ, який містить виключно спільні проекти, які є взаємовигідними для усіх громад субрегіону, при цьому формування стратегії субрегіону відбувається «знизу – вгору». Отже, стратегія для субрегіону формується після розроблення та прийняття відповідних стратегій на рівні громад цієї території з урахуванням основних напрямів розвитку визначених раніше для регіону;

- автори вважають, що такий підхід дозволить згладити певні проблеми, що нині існують на рівнях «місто-район» та між великим містом і прилеглими громадами, створити можливості для повноцінного партнерства громад у межах агломерацій;

- введено принцип «ступінчастого SWOT-аналізу». Тобто спочатку визначається SWOT для території субрегіону загалом, а потім окремо для кожного критичного питання (головного напрямку) і кожної головної галузі. Таким чином, з'являється можливість більш чіткого формулювання стратегічних цілей, покращується можливість їх ідентифікації і належного обґрунтування вибору;

- вибір стратегічних цілей запропоновано підтверджувати даними аналізу офіційної статистики та результатами двох окремих опитувань (підприємців та представників регіонального управління). У випадку розроблення планів сталого розвитку додатково доцільно проводити репрезентативне опитування громадян;

- запропоновано новий, більш ефективний механізм моніторингу реалізації субрегіональної стратегії, базований на системі персоніфікації відповідальності за виконання окремих цілей.

SUMMARY

STRATEGIC PLANNING AS EFFECTIVE INSTRUMENT OF MANAGEMENT REGIONAL DEVELOPMENT

*O.V. Osipov, I.D. Pivovarchuk, I.L. Parasyuk,
Institute of market problems and economic and ecological researches of National academy of sciences of Ukraine, Odessa*

In the article the necessity of introduction is grounded for practice of management regional development of the strategic planning. Attention is accented on importance of complex work on creation of normatively-legal, organizational, educational bases of this activity, and also presence of social, financial motivation in order that this activity became necessary, obligatory and realized. As one of going near realization of the strategic planning the method of development of strategic plan of economic development of local territory is examined, offered a project USAID «Lokal investments and national competitiveness» (Link).

Key words: *management, regional development, strategic planning, going near the strategic planning, subregion.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Богавеева Р. Стратегическое планирование развития крупных городов // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 5. – С. 73-79.
2. Удалов Ф., Алехина О., Иванов Б. Стратегическое развитие предприятия // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 5. – С. 95-101.
3. Белкина Т.Д. Стратегические планы городского развития и инструменты их реализации // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 3. – С. 55-72.
4. Сергеев М.А., Пыхова И.А., Деменев А.И. Региональная экономика и закономерности ее развития. - М.: Наука, 1985. – 336 с.
5. Татаркин А., Козлова О. Стратегия сбалансированного планирования регионального развития // Общество и экономика. – 2008. – № 5. – С. 33-51.
6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія/ З.С. Варналій, А.І. Мокій, О.Ф. Новікова та ін.; за ред. З.С. Варналій; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
7. Наказ Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції від 29.07.2002 №224 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку».

Надійшла до редакції 8 листопада 2010 р.