

УДК. 332.142

З. М. БУРИК

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Досліджено питання взаємопов'язаності стратегічного планування та програмно-цільового управління регіональним розвитком, розроблено та проаналізовано алгоритм стратегічного планування регіонального розвитку за допомогою програмно-цільового підходу.

The questions of links of the strategic planning and programmatic management by objectives regional development are probed in the scientific article, the algorithm of the strategic planning of regional development is developed and analysed by programmatic having a special purpose approach.

Програмно-цільове управління спрямовано на вирішення складних проблем і пов'язано з розробленням довгострокових планів соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Метод програмно-цільового управління визначається формуванням цілей соціально-економічного розвитку, поділом їх на підцілі та виявленням ресурсів, необхідних для їхньої реалізації. Отже, одним з інструментів забезпечення програмно-цільового управління виступає стратегічне планування. Основною теоретичною проблемою забезпечення програмно-цільового управління є його безпосередня взаємопов'язаність зі стратегічним плануванням. Проблема має зв'язок із таким важливим науково-практичним завданням, як, наприклад, забезпечення ефективного механізму реалізації стратегічного планування регіонального розвитку за допомогою програмно-цільового підходу в управлінні.

Проблемами стратегічного планування а також програмно-цільового методу управління займались такі вчені: О. Аносимова, Ю. Гладкий, В. Іванов, С. Оборська, Р. Фатхутдинов та ін. Значний внесок у дослідження цієї проблеми зробили такі українські вчені: Б. Данилишин, О. Ігнатенко, О. Крайник, В. Мамутов, Н. Нижник, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Шаров.

Проте й надалі проблеми взаємопов'язаності механізмів стратегічного планування та програмно-цільового управління в регіональному розвитку впливають на якість регіональних програм.

Дослідження має основною метою запропонувати механізм взаємозалежності програмно-цільового управління зі стратегічним плануванням. Для реалізації мети поставлено завдання: дослідити сутність стратегічного планування та програмно-цільового управління; визначити особливості стратегічного планування та програмно-цільового управління; проаналізувати їхні взаємозв'язки; сформувати модель планування регіонального розвитку на основі програмно-цільового методу управління.

Отже, для початку надамо визначення стратегічного планування та окреслимо його основні етапи в управлінні регіональним розвитком.

На думку фахівців стратегічного менеджменту, зокрема З. Шершньової, С. Оборської, стратегічне планування, як явище та процес передбачення майбутнього та підготовки до майбутнього, трактується досить широко: як інтегральний процес підготовки та прийняття рішень певного типу, як формулювання цілей та визначення шляхів їхнього досягнення, як забезпечення підготовленості економічних об'єктів для конкурентної боротьби на ринках тощо [9, с. 24].

Стратегічне планування – адаптивний процес, за допомогою якого здійснюються регулярне розроблення та корекція системи досить формалізованих планів, перегляд змісту заходів щодо їхнього виконання на основі безперервного контролю та оцінки змін, що відбуваються зовні та всередині системи. Стратегічне планування охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм. Однак головний змістовий акцент при цьому робиться на довгострокових цілях та стратегіях їхнього досягнення [2, с. 67].

Результати стратегічного планування – плани, стратегії розвитку регіону.

На думку Б. Тагт, П. Грей, О. Крайник, стратегічне планування є традиційним інструментом, за допомогою якого визначають напрямки здійснення перетворень у регіоні та планують заходи з реалізації тих чи інших конкретних завдань та програм, визначають прогнозні показники, яких буде досягнуто в кінцевому результаті. Усі плани соціально-економічного розвитку території поділяють таким чином: короткострокові (один-два роки); середньострокові (три-п'ять років); довгострокові (п'ять і більше років) [1, с. 61].

На думку Д. Стченка, стратегічне планування – це системний процес, спрямований на визначення проміжних та кінцевих показників, які характеризують економічний, соціальний розвиток регіону та яких можна досягнути в майбутньому, здійснюючи відповідні кроки та реалізуючи певні попередньо визначені заходи [8, с. 42].

Умовно процес стратегічного планування можна подати у вигляді моделі: аналіз стану об'єкта управління та зовнішнього оточення – прогнозування тенденцій та можливостей їхнього розвитку – місія розвитку об'єкта управління – цілі розвитку об'єкта управління – розроблення та аналіз стратегічних альтернатив – вибір стратегії [Там же, с. 43].

Об'єктом стратегічного планування розвитку регіону є складна система, котра складається з цілої низки підсистем, що взаємно накладаються одна на одну:

- простір та його зміни;
- динаміка змін ресурсного потенціалу;
- комплекс змін внутрішнього та зовнішнього оточення;
- процеси в соціумі – культура, стан здоров'я, зайнятість населення;
- стан та зміни в інших галузях [3, с. 78].

Як показує практичний досвід, у процесі стратегічного планування:

- відбувається поєднання програмних та планових аспектів процесу прогнозування майбутнього;
- опрацьовується модель майбутнього, котре відповідає реальному ресурсному потенціалу території;
- проводиться порівняння проблеми з множиною можливих варіантів її вирішення, беручи до уваги альтернативні шляхи та засоби досягнення мети;

— обґрунтуються часові обмеження (рамки) вирішення проблеми, котрі, як правило, зумовлені існуванням проблемної ситуації [Там же, с. 81].

Отже, можемо узагальнити, що стратегічне планування складається з таких елементів:

- визначення проблем регіонального розвитку та їхній загальний аналіз;
- дослідження причин формування проблем регіонального розвитку;
- визначення перспектив регіонального розвитку;
- формування основної мети регіонального розвитку (основного напрямку, місії);
- визначення цілей розвитку регіону в різних соціально-економічних сферах та основних завдань розвитку, що входять у цілі;
- визначення оптимальної кількості можливих засобів та ресурсів для досягнення накреслених перспектив.

Стратегічне планування включає кілька основних елементів. По-перше, воно допомагає виявити основні напрямки діяльності, які б забезпечили тривалий економічний та соціальний розвиток регіону. Наприклад, для м. Львова, одним зі стратегічних напрямків, що розробляється останнім часом, є розвиток туристичної галузі, для Львівської області – розвиток екологічного туризму. По-друге, стратегічний план дозволяє оцінити, які ресурси необхідні для реалізації визначених напрямів діяльності. По-третє, у стратегічному плані відбито як проміжні, так і кінцеві результати упровадження запропонованих заходів, що дозволяє здійснювати контроль у процесі реалізації запланованих дій а також оцінити кінцеву вигоду для територіальної громади [1, с. 64-65].

Програмно-цільове управління ґрунтується на всебічному застосуванні системного підходу у вирішенні проблем розроблення й реалізації програм розвитку соціально-економічних систем. Логіка програмно-цільового методу вибудовується в таку умовну послідовність: проблема – мета – ресурси – організація – вирішення (реалізація) [3, с. 94].

Програмно-цільовий підхід у державному управлінні – найпоширеніший на сьогодні засіб реалізації державної політики, який пов’язує цілі політики (планы, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм [2, с. 165].

Ці програми визначають стратегію розв’язання найважливіших соціально-економічних, екологічних, науково-технічних та інших проблем загальнодержавного значення і включають комплекс взаємопов’язаних заходів і завдань, спрямованих на досягнення конкретних кінцевих цілей, узгоджених за термінами їхньої реалізації та складом виконавців. Фактично, це вид діяльності (або впорядкована їхня сукупність), спрямованої на досягнення встановленої мети та реалізованої відповідно до чинного законодавства [6, с. 48].

Регіональні цільові програми є комплексом заходів щодо досягнення однієї або кількох цілей розвитку та забезпечення інтересів держави, які реалізуються через проекти. Саме на рівні проектів, а вони можуть бути основними (наприклад виробничими, екологічними тощо) або допоміжними (що забезпечують реалізацію основних), використовуються ресурси та отримуються передбачені результати. Фактично програму можна розглядати як проект проектів, а її розроблення – як синтез системи проектів на базі інтеграційного, функціонального, комплексного та динамічного підходів [2, с. 57].

До основних принципів формування програм, належать такі:

- підпорядкування їх певній системі (вибір виходячи з державних цілей; взаємодія з іншими програмами);
- спрямування на кінцевий результат;
- розгляд програми як цілісного об'єкта і процесу управління;
- створення відповідної системи управління та механізмів забезпечення;
- дотримання певної структури, що складається з низки впорядкованих програмних завдань;
- аналітичне обґрунтування та оцінка програмних рішень на всіх стадіях розроблення й реалізації програми [4, с. 46].

Методологічною основою застосування програмно-цільового методу є системний підхід, що дає змогу здійснити синтетичний аналіз різних за своєю природою і складністю об'єктів з єдиної системної точки зору, виявити при цьому найважливіші характерні риси функціонування системи і врахувати найбільш істотні фактори, що впливають на її розвиток. При цьому передбачається підпорядкованість цілей, результатів і критеріїв підсистем загальносистемній меті [Там же, с. 48].

Можна виділити такі, особливості програмно-цільового управління регіональним розвитком:

1. Воно дозволяє розв'язувати велику кількість проблем регіонального розвитку, взаємопов'язаних між собою (комплексне розв'язання проблем).
2. Допомагає подолати негативні тенденції соціально-економічного розвитку.
3. Зосереджує увагу розробників на досягненні пріоритетних цілей та завдань регіонального розвитку.
4. Пов'язує основні напрями – плани розвитку держави, регіону, району.
5. Надає можливість вирішувати лише пріоритетні завдання регіонального розвитку.
6. Сприяє оптимізації ресурсів (фінансових, трудових, часових) для реалізації поставлених завдань.
7. Надає можливість спрогнозувати конкретні результати регіонального розвитку за допомогою програм та скоординувати роботу регіональних органів влади стосовно досягнення цих завдань.

Інструментами такого управління є цільові комплексні програми локального, регіонального, міжрегіонального, державного та міждержавного масштабів оперативного (тривалістю до одного року), тактичного (один – п'ять років) та стратегічного (п'ять і більше років) значень. Програма – це комплекс заходів, об'єднаних технологічно, ресурсно, організаційно, що забезпечують досягнення поставлених цілей [7, с. 156].

Цільова комплексна програма – це директивний та адресний документ, що являє собою ув'язаний за ресурсами, виконавцями і термінами комплекс соціально-економічних, виробничих, науково-дослідних, організаційно-господарських завдань і заходів, спрямованих на реалізацію народного господарської проблеми найбільш ефективними шляхами в установлені строки. Завдання і заходи, закладені в цільові комплексні програми, повинні забезпечуватися необхідними ресурсами у першочерговому порядку. Мета такої програми – забезпечити комплексний соціально-економічний розвиток регіону [Там же, с. 168].

Можна запропонувати алгоритм регіонального розвитку на основі програмно-цільового методу управління (рисунок). Першим етапом у процесі планування виступає розроблення плану регіонального розвитку з визначенням регіональних проблем, формуванням стратегічних та оперативних цілей розвитку. Для досягнення узгодженості вибору рекомендовано використовувати методику експертних оцінок [5, с. 208].

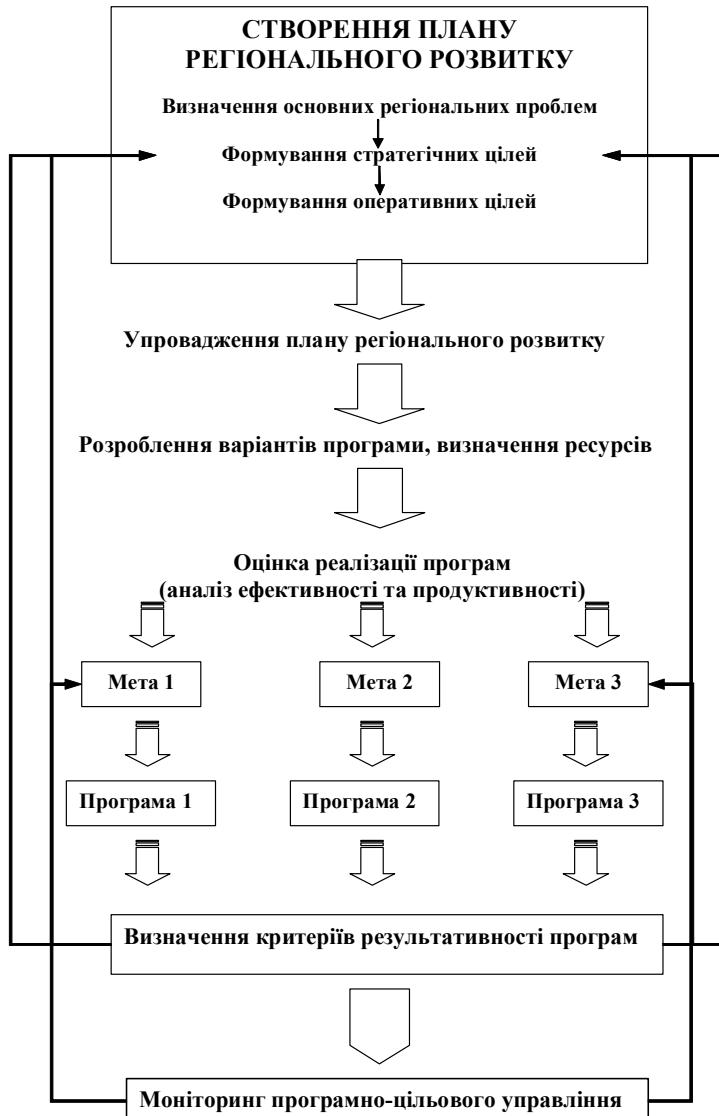


Рисунок. Процес планування регіонального розвитку на основі програмно-цільового методу управління

На другому етапі визначають стратегію впровадження плану. Зокрема, накреслюються пріоритетні напрямки та цілі й розробляють програми, за допомогою яких досягатиметься запланованих цілей. Слід зазначити, що для досягнення однієї цілі може відбуватись реалізація декількох програм, оскільки цілі та завдання регіонального розвитку є комплексними. Програми вибираються на конкурсній основі.

Третім етапом є дослідження кожної програми на можливість виконання (правовий, фінансовий, технічний, організаційний та інші напрямки). Також визначають результати програми та ресурси, за допомогою яких буде досягнуто результатів.

На четвертому етапі формують критерії ефективності та результативності програми – її, економічність, ефективність, результативність, якість.

На останньому, п'ятому етапі проводиться постійний моніторинг виконання програми, досягнення програмних показників ефективності та результативності самої програми та виконання цілей і завдань регіонального розвитку.

Отже, слід узагальнити, що існує безпосередній зв'язок між програмно-цільовим методом управління та стратегічним плануванням. Стратегічне планування є інструментом програмно-цільового методу управління для визначення перспектив регіонального розвитку. Натомість програмно-цільовий підхід у стратегічному плануванні дозволяє проектувати цілі та результати регіонального розвитку та виконувати їх за допомогою регіональних програм.

Питання стратегічного планування та програмно-цільового управління є особливо актуальними в сучасних умовах, тому є перспективи досліджувати ці проблеми в подальшому, зокрема в частині формування механізмів стратегічного планування та програмно-цільового управління регіональним розвитком.

Література:

1. *Брайан Тамт*. Регіональний економічний розвиток : навч. посіб. / Брайан Татт, Пат Грей, О. П. Крайник ; за ред. О. П. Крайник. – Львів: Ліга-Прес, 2003. – 280 с.
2. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. *Дробенко Г. О.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад : метод. посіб. / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусақ, Ю. І. Свірський; Центр муніцип. і регіон. розвитку ; Міжнар. фонд “Відродження”. – Л. : СПОЛОМ, 2001. – 118 с.
4. *Кобиляцький Л. С.* Управління проектами : навч. посіб. / Л. С. Кобиляцький. – К. : Вид-во МАУП, 2002.
5. *Матвійшин Є.* Прийняття рішень щодо вибору напрямків місцевого економічного розвитку / Є. Матвійшин, О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 2 (12). – С. 206 – 212.
6. *Пила В.* Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком регіонів / В. Пила, В. Абрахов // Економіка України. – 1998. – № 9.

7. Региональная экономика: планирование, прогнозирование, управление / А. С. Емельянов, В. Ф. Беседин, Е. Д. Клименко и др. – К. : Наук. думка, 1989. – 272 с.

8. Стученко Д. М. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стученко. – К. : Вища шк., 2000. – 224 с.

9. Шершнівова З. Є. Стратегічне управління: навч. посіб. / З. Є. Шершнівова, С. В. Оборська ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 1999. – 384 с.

Надійшла до редколегії 08.02.2008 р.