

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Узагальнено теоретичні підходи до визначення механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком; розглянуто його складові; запропоновано алгоритм і механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком; окреслено його принципи та методи; визначено відмінності між стратегією та концепцією регіонального розвитку.

Ключові слова: механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком; стратегічне планування, регіональний розвиток, принципи та методи стратегічного планування, стратегія, концепція.

In article theoretical approaches to definition of the mechanism of strategic planning in public administration sphere of regional development are summarized; considered its components; offered the algorithm and mechanism of strategic planning in public administration sphere of regional development; outlined its principles and methods; defined differences between the strategy and the concept of regional development.

Key words: the mechanism of strategic planning in public administration sphere of regional development, strategic planning, regional development, principles and methods of strategic planning, strategy, concept.

В Україні триває трансформація регіонального розвитку, активізується процес становлення нової регіональної політики шляхом модернізації системи державного управління. Так, у 2010 р. Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” був закріплений курс на набуття повноправного членства в ЄС, який став пріоритетним як для внутрішнього розвитку України, так і в її зовнішніх відносинах. На підтвердження цього в 2013 р. ЄС розпочато реалізацію проекту “Підтримка регіонального розвитку в Україні”, серед пріоритетів проекту: прийняття в Україні оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., сприяння розвитку громадянського суспільства, залучення громадськості до реалізації політики регіонального розвитку на місцях. На його реалізацію повинна спрямуватись діяльність усієї системи державного управління, що ставить перед нашою державою низку актуальних завдань, серед яких і упровадження стратегічного планування регіонального розвитку.

Досить вагомий внесок у розвиток теорії стратегічного планування та державного управління зробили такі науковці, як О. Берданова, Б. Боврон,

А. Вігода, В. Вакуленко, Г. Девідсон, І. Дунаєв, В. Колпаков, М. Коробова, Б. Кузик, В. Кушлін, М. Латинін, Т. Лозинська, Д. Лук'яненко, В. Малиновський, В. Мамонова, І. Поделинська, В. Полуйко, І. Рисин, В. Тертичка, О. Федорчак, В. Чужиков, Ю. Шаров, Ю. Яковець та ін. Однак єдиного чіткого підходу до визначення сутності та змісту механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком України сьогодні не існує. Виходячи з вищенаведеного, дослідження даного питання є актуальним з наукової точки зору.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів і подальше вдосконалення сутності та змісту механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком.

Базовим елементом терміну “механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком” є визначення самого механізму. Слово “механізм” у перекладі з грецької “mechane” означає “зброя”, “машина”. У першому випадку – це послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; у другому – систему, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [6, с. 401].

Механізм державного управління – складна управлінська категорія. У сучасній науковій літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття “механізму державного управління”. Так, В. Князев та В. Бакуменко дають визначення комплексного механізму державного управління як системи політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Схема реального механізму містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати [1].

О. Федорчак наголошує, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [16].

На нашу думку, механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком – вплив суб'єкта управління, що ґрунтується на певних принципах з використанням відповідних ресурсів, форм, методів та засобів, які забезпечують досягнення визначеної стратегічної мети, а також розв'язання можливих протиріч регіонального розвитку в умовах мінливого зовнішнього середовища.

Нижче розглянемо основні складові механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком як суб'єкт стратегічного планування. Він представлений, по-перше, центральними та регіональними органами державної влади, по-друге, представниками різних громадських інститутів (асоціацій підприємців, суспільно-політичних рухів тощо), які мають стратегічні інтереси щодо розвитку регіонів, по-третє, вченими і фахівцями, що залучаються до розробки стратегічного плану. В якості об'єкта стратегічного планування виступають усі галузі і сфери життєдіяльності регіонів, економічні, соціальні,

науково-технічні процеси, які мають місце в межах їх території, а також умови і фактори, що визначають їх динаміку. Слід особливо підкреслити, що даний об'єкт структурно-диференційований не тільки за функціональною основою, а й за адміністративно-територіальною організацією, елементами якої виступають муніципальні утворення [11].

Особливе значення має запровадження науково обґрунтованих принципів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком.

У довідковій літературі “принцип” (від лат. *princĭpĭum* – основа, початок) визначається як переконання, погляд на речі або вихідне положення будь-якої теорії, вчення [6, с. 660].

На наш погляд, основними принципами стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком повинні стати такі, що дозволяють точніше ідентифікувати цей вид управлінської діяльності, а саме:

– комплексності та системності – передбачають створення умов для забезпечення сталого розвитку регіонів, охоплення стратегією всіх аспектів діяльності регіонів та їх взаємозв'язків;

– об'єктивності та компетентності – спираються на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, забезпечення відповідності кола питань та професійної компетенції органів влади;

– ефективності та результативності – враховують визначення кількісного виразу співвідношення витрат і результатів покращення стану регіонів, спрямування всіх заходів стратегічного планування на досягнення поставлених цілей;

– пріоритетності та цілепокладання – передбачають включення до стратегії головних напрямків, реалізація яких дасть змогу забезпечити сталий розвиток при умові чіткого формулювання мети та конкретних стратегічних цілей;

– альтернативності та гнучкості – мають на увазі опрацювання альтернативних варіантів майбутнього, врахування характеру змін у регіонах на підставі зворотного зв'язку й коригування стратегічних планів відносно цих змін;

– послідовності та спадкоємності – дотримання певного порядку реалізації з урахуванням досягнутих результатів і зміни зовнішнього середовища, залучення до процесу представників усіх зацікавлених сторін з метою забезпечення спадковості реалізації в майбутньому;

– довгостроковості та ситуаційності – передбачають орієнтацію на розв'язання проблем довгострокової перспективи: вияв, оцінка, врахування впливу середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації;

– прозорості та підзвітності – забезпечують внесення ясності як, чому і ким приймаються рішення і як і які ресурси для реалізації виділяються, відповідальність щодо використання наявних ресурсів.

Такий набір принципів повинен забезпечувати при реалізації стратегічного планування необхідний рівень його ефективності. Тобто при

дотриманні вищезазначених принципів відкриваються нові можливості під час здійснення стратегічного планування.

Світова практика доводить, що первинним, початковим документом у системі здійснення стратегічного планування і створення стратегічних планів, є концепція.

Теоретичне обґрунтування алгоритму стратегічного планування знайшло своє відображення у працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених [2; 7; 8; 10; 11; 12, 14; 15; 17-19]. Однак, незважаючи на те, що способи вирішення проблем регіонального розвитку є схожими, єдиного підходу до процесу стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком до сих пір не виокремлено.

Вважаємо за необхідне наголосити, що розробка та затвердження концепції регіонального розвитку є першочерговою, початковою складовою в системі здійснення стратегічного планування. Через це рекомендуємо такі етапи концепції регіонального розвитку:

I – аналіз поточного стану та тенденцій регіонального розвитку;

II – проведення стратегічного аналізу регіонального розвитку;

III – формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку;

IV – визначення стратегічних цілей і пріоритетів розвитку;

V – формування сценаріїв та прогнозів регіонального розвитку;

VI – вибір сценарію регіонального розвитку;

VII етап – затвердження та схвалення концепції регіонального розвитку.

На підставі затвердженої концепції регіонального розвитку розпочинається робота з розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку. Пропонуємо такі етапи стратегії регіонального розвитку:

I – аналіз поточного стану та тенденцій регіонального розвитку;

II – проведення стратегічного аналізу регіонального розвитку;

III – формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку;

IV – визначення стратегічних цілей і пріоритетів розвитку;

V – формування сценаріїв та прогнозів регіонального розвитку;

VI – вибір сценарію стратегії регіонального розвитку;

VII – реалізація стратегії регіонального розвитку через конкретний план дій;

VIII – оцінка та моніторинг виконання стратегії регіонального розвитку;

IX – аналіз ефективності, результативності стратегії регіонального розвитку, коригування місії та цілей.

Варто зазначити, що запропонована поетапність повинна бути обов'язково дотримана. Однак наповнення кожного з етапів процесу стратегічного планування може здійснюватися за допомогою різних методів. Під методом стратегічного планування розуміють конкретний спосіб, прийом, за допомогою якого вирішується будь-яка проблема.

Вихідним пунктом будь-якого стратегічного планування має бути оцінка реального становища регіонів у всіх аспектах їх діяльності, ступінь їх відповідності сучасним тенденціям розвитку у світі й співвіднесення з

поставленими цілями. На даному етапі вважаємо за доцільне використовувати методи факторного, системного ситуаційного та кореляційно-регресійного аналізу. Метод факторного аналізу дає змогу визначити причини зміни показника регіонального розвитку, розрахувати його відхилення внаслідок дії одного або декількох факторів [3, с. 58]. Метод системного аналізу використовується з метою оцінки умов розвитку об'єкта управління, передбачає збір інформації та створення бази даних. Він включає: визначення меж системи, входів і виходів, окреслення зовнішнього середовища; виявлення цілей функціонування та розвитку системи; структурування внутрішньої структури системи. Метод ситуаційного аналізу використовується з метою оцінки умов розвитку об'єкта управління, а саме: існуючої нормативно-правової бази, наявного потенціалу, факторів і тенденцій розвитку, проблем розвитку та їхніх глибинних причин [8, с. 30]. Кореляційно-регресійний аналіз використовується для створення математичної моделі зв'язку, аналітичного виразу залежності між використовуваними у процесі планування величинами. Даний метод ґрунтується на вивченні всієї структури взаємозв'язків між змінними, тобто на виявленні графологічної суті взаємозв'язків і побудови відповідної рекурсивної системи рівнянь [4, с. 56].

На етапі проведення стратегічного аналізу у сфері державного управління регіональним розвитком використовують SWOT-аналіз, ABC-аналіз та PEST-аналіз. SWOT-аналіз – метод аналізу, що полягає в поділі факторів і явищ на чотири категорії: Strengths (переваги), Weaknesses (недоліки), Opportunities (можливості) і Threats (загрози). ABC-аналіз – метод аналізу, що полягає у групуванні інформації про ситуацію, за трьома критеріями: Advantage (перевага), Barrier (бар'єр), Controversial (спірний). Уся інша інформація, яка не може бути зарахована до жодної з цих груп, – відкидається як зайва. Аналіз полягає у виділенні обмеженої кількості [8, с. 31]. PEST-аналіз – метод аналізу факторів макросередовища, що впливають або можуть істотно вливати в майбутньому на діяльність об'єкта управління, визначенні характеру цього впливу, виявленні тенденції зміни факторів і визначенні можливих змін у макросередовищі на різних етапах. Призначений для виявлення політичних (Political), економічних (Economic), соціальних (Social) і технологічних (Technological) аспектів розвитку [9, с. 41].

На етапі формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку, що виражає вищий сенс, мету існування регіонального співтовариства в майбутньому, здебільшого використовуються методи екстраполяції та інтерполяції, нормативний та соціологічні методи. Метод екстраполяції припускає визначення планових показників на основі їхньої динаміки в минулому. Метод інтерполяції є зворотним показником екстраполяції, тобто спочатку визначають мету на майбутнє, а потім визначають проміжні планові показники [8, с. 33]. Нормативний метод передбачає обґрунтування планових показників системою науково розроблених норм і нормативів, на основі яких можуть визначатися, наприклад, потреби населення в тих чи інших товарах і

послугах, використання робочих ресурсів тощо [2, с. 29]. До групи соціологічних методів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком можна віднести опитування, спостереження, експеримент. Опитування може здійснюватися у вигляді анкетування або інтерв'ю. Спостереження – метод збору необхідної інформації, сутність якого полягає в безпосередній реєстрації фактів, явищ, процесів, які відбуваються в соціальній реальності. Метод експерименту полягає в теоретичному обґрунтуванні певних закономірностей і напрямів розвитку регіонів чи їх окремих складових. Однак, щоб уникнути великих збитків, його апробація здійснюється на певній кількості об'єктів економічної діяльності [9, с. 39].

На етапі визначення стратегічних цілей і пріоритетів регіонального розвитку доцільно використовувати методи екстраполяції та інтерполяції та соціологічні методи.

На етапі формування сценаріїв і прогнозів регіонального розвитку застосовують метод експертної оцінки, балансовий метод і метод сценаріїв.

Метод експертної оцінки заснований на використанні непрямої і неповної інформації, досвіду фахівців-експертів, їхньої інтуїції. Широко відомі такі методи організації роботи експертів, як мозковий штурм, Делфі, Паттерн тощо [4, с. 28]. Балансовий метод передбачає використання засобів, які покликані забезпечити зв'язок потреб і ресурсів, вимірювання витрат і результатів у відтворювальному процесі. Баланс являє собою систему показників, які характеризують ресурси за джерелами надходжень та їх розподіл за всіма напрямками витрати. Метод сценаріїв передбачає реальний опис тенденцій, які можуть виявитися в регіоні в тій або іншій галузі в майбутньому. В основі сценарію лежить виявлення гіпотетичного стану об'єкта моделювання при чітко сформульованих припущеннях. Звичайно розробляється кілька сценаріїв (зазвичай, це оптимістичний, песимістичний та реалістичний), на яких потім перевіряється та чи інша стратегія.

На етапі вибору сценарію стратегії регіонального розвитку вважаємо за доцільне використовувати методи експертної оцінки, соціологічні методи та метод моделі теорії ігор. Останній використовується при дослідженні оптимальної стратегії в ситуаціях ігрового характеру. Відбувається моделювання ситуації математично, тобто представлення ситуації як гри двох, трьох і т.д. гравців, кожен з яких переслідує мету максимізації своєї вигоди, свого виграшу за рахунок іншого [5, с. 37].

На етапі реалізації стратегії регіонального розвитку, конкретного плану дій застосовується програмно-цільовий, балансовий, нормативний та соціологічні методи. При цьому програмно-цільовий метод передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни або територіальної громади [8, с. 32].

На етапі оцінки та моніторингу застосовується виконання стратегії регіонального розвитку. Досить важливою складовою даного процесу є оцінювання якості стратегій регіонального розвитку. Задля цього використовують факторний, ситуаційний і кореляційно-регресійний аналіз.

На етапі проведення аналізу ефективності, результативності стратегії регіонального розвитку, коригування місії та цілей вважаємо за необхідне використовувати факторний розрахунково-конструктивний метод, аналіз і синтез, SWOT-аналіз. Розрахунково-конструктивний метод широко застосовують при прогнозуванні, плануванні та коригуванні процесів розвитку. Він передбачає розробку кількох варіантів вирішення певної економічної проблеми, їх оцінку з наступним вибором найкращого з них. Цей метод включає багато прийомів, що забезпечують відносну точність прогнозів і планових показників. При цьому доцільним є розкладання процесів регіонального розвитку на складові елементи (аналіз), узагальнення аналітичних даних або їх інтеграція у єдине явище (синтез) [3, с. 39].

Використовуючи системний підхід до стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком, необхідно проаналізувати зовнішнє середовище даного процесу. Пропонуємо виділити техніко-економічне, соціокультурне, політико-правове та еколого-демографічне середовище. Техніко-економічне середовище визначається станом світової та національної економіки, рівнем розвитку міжнародних економічних процесів та кон'юктурою ринків, "технологічними проривами" та рівнем розвитку науково-технічного прогресу. Соціокультурне середовище орієнтує на рівень та якість життя населення розвинених країн, високий рівень розвитку громадянського суспільства, підвищення довіри населення до влади. Політико-правове визначається стабільністю державної політики влади, міжнародними політичними відносинами, рівнем коруптованості влади, досконалістю законодавства тощо. Еколого-демографічне середовище характеризується природнокліматичними умовами, динамікою чисельності населення, рівнем його кваліфікації, розміщенням природних ресурсів, інноваційністю економіки тощо.

Для успішного здійснення стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком необхідні певні ресурси. До них можна віднести: природно-географічні, соціально-демографічні, фінансові, політичні, інформаційні тощо. Саме ефективне їх поєднання є запорукою успішності здійснення регіональної політики держави в зазначеній сфері.

Головна мета стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком, на наш погляд, – це створення умов для забезпечення реалізації потенціалу регіонів з гнучким механізмом управління, що забезпечує можливість їх саморозвитку в складних умовах невизначеності майбутнього.

Таким чином, запропонований механізм стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком може стати інструментом дієвої і ефективної регіональної політики, що, у свою чергу, передбачає максимальну реалізацію потенціалу кожного з регіонів та сприяє підвищенню рівня життя населення. Дослідження показують, що підхід, який використовується сьогодні, досить часто є недієвим, недостатнім і таким, що не використовується певною мірою як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин. Для досягнення кінцевої мети державного управління регіональним розвитком необхідно постійне удосконалення механізму стратегічного

планування, адже вже сьогодні він базується на багатьох важелях перспективного та інноваційного характеру, ефективне використання яких стане запорукою сталого регіонального розвитку.

Література:

1. *Бакуменко В.* Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 18–25.
2. *Вакуленко В. М.* Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
3. *Козак І. І.* Економічний аналіз : навч. посіб. / І. І. Козак. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 220 с.
4. *Колпаков В. М.* Теория и практика принятия управленческих решений : учеб. пособ. / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
5. *Коробова М. В.* Теорія економічного аналізу : навч. посіб. / М. В. Коробова, І. А. Горіцина. – К. : КНЕУ, 2010. – 314 с.
6. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т нов. экономики, 2001. – 1088 с.
7. *Кузик Б. Н.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учеб. / Б. Н. Кузик, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2008. – 575 с.
8. *Латинін М. А.* Стратегічне планування : навч. посіб. / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, І. В. Дунаєв] ; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 248 с.
9. *Лук'яненко Д. Г.* Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації : монографія / Д. Г. Лук'яненко, В. І. Чужиков. – К. : Ін-т сучасного підручника, 2007. – 327 с.
10. *Поделинська І. А.* Стратегічне планування : навч. посіб. / І. А. Поделинська, М. В. Бянкін. – Улан-Уде : Вид-во ВСГТУ, 2005. – 55 с.
11. *Рисин І. Є.* Стратегічне планування регіонального розвитку: загальне та особливе [Електронний ресурс] / І. Є. Рисин, Д. В. Замчалов // Офіційний сайт Московської електронної бібліотеки. – Режим доступу : http://www.ebiblioteka.lt/resursai/Uzsienio%20leidiniai/Voronezh/prb/2002-02/prb0202_10.pdf.
12. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посіб./ [Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін.]. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.
13. *Рудніцька Р. М.* Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
14. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

15. Стратегічне планування : підруч. / за ред. В. Полуїко. – Л. : Західноукраїнський ресурсний центр, 1998. – 108 с.

16. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронне наукове фахове видання] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

17. Шаров Ю. П. Принципи державного управління : Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. – С. 490.

18. Bryson J. M. Applying private sector strategic planning in the public sector / J. M. Bryson, W. D. Roering ; Journal of the American Planning Association, 1987. – P. 8–20.

19. Carron G. Strategic Planning, Concept and rationale / G. Carron. – Paris : UNESCO 2010. – 25 p.

Надійшла до редколегії 18.09.2013 р.