

Ірина Колосовська

доцент кафедри державного управління

ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, к. держ. упр

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті розкрито сутність стратегічного планування як дієвого інструменту розвитку регіону. Проаналізовано особливості впровадження стратегічного планування на регіональному рівні. Визначено якісно нові підходи та обґрунтовано ключові напрями оптимізації публічно-управлінської практики стратегічного планування в контексті реалізації публічної політики соціального розвитку.

Ключові слова: стратегічне планування, публічне управління; регіональний розвиток, публічна політика соціального розвитку.

Iryna Kolosovska

Associate Professor of the Department of Public Administration

of the LRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

STRATEGIC PLANNING IN OF REALIZATION OF PUBLIC POLICY OF SOCIAL DEVELOPMENT: REGIONAL ASPECTS

Problem setting. An important form of implementation of the policy of social development of the region is strategic planning. This creates opportunities for the effective management of the region, promotes the prevention of the negative impact of social risks and raising the standard of living of the population. The process of reforming the public administration system in Ukraine implies the need to change traditional approaches to the interpretation of strategic planning at both the state and regional levels.

Paper objective. The purpose of the paper is to substantiate qualitatively new approaches and key areas of optimization of public management practice of strategic planning at the regional level in the context of implementing social development policy.

Paper main body. Strategic planning of the region's development is aimed at solving one of the main tasks of any system. It is a search of the answer to the question of key points where it is necessary to direct available resources in order to ensure normal reproduction and development of the system of vital activity of the territory, which can be priorities, goals and scenarios of its development in the existing conditions, which can be positions of the territory inside the region or outside its boundaries.

Conclusions of research. Key areas for optimizing the practice of strategic planning in the context of implementing social development policy are: development of consistent and clear regulatory legal regulation; systematization and streamlining of strategic documents of different levels; application of the formalized standard of the structure and order of development of documents on strategic planning issues (in particular, in the social sphere); introduction of an integrated approach to harmonize socio-economic, sectoral and territorial strategic planning documents; Informing the public on the progress of the strategy («Communicative Strategy Support»); popularization of European experience in implementing modern procedures and technologies for strategic planning in the field of social development.

Key words: strategic planning, public administration; regional development, public policy of social development.

Постановка
проблеми

Важливою формою реалізації політики соціального розвитку регіону є стратегічне планування, що, з одного боку, створює можливість для впровадження ефективного управління регіоном, а з іншого – сприяє запобіганню негативного впливу соціальних ризиків та підвищенню рівня життя населення. Процес реформування системи публічного управління в Україні передбачає необхідність зміни традиційних підходів щодо трактування управління та планування як на державному, так і на регіональному рівнях. З огляду на це актуалізується увага щодо практики стратегічного планування як невід'ємної складової етапу становлення місцевого самоврядування, підвищення рівня його самостійності та відповідальності.

Актуальність та значущість проблематики стратегічного планування обумовлена специфікою сучасної ситуації, пов'язаної з трансформацією системи публічного управління, переосмисленням ролі держави у взаємовідносинах з громадянами.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Проблематика, пов'язана з удосконаленням стратегічного планування на регіональному рівні, характеризується значною увагою дослідників. Зокрема, слід відзначити вагомий доробок низки зарубіжних вчених: Ансофф І., Брайсон Ф., Бріан В., Варда Я., Гордон Г., Карлоф Б.; українських дослідників: Біла С., Беседін В., Гришко В., Дикий О., Орешин В., Панухник О., Пуш-

© Колосовська І. І., 2018.

кар З., Тертичка В., Фетісов Г., Чужиков В. та ін. Незважаючи на значні результати наукових досліджень щодо управління регіонами та формування стратегій регіонального розвитку, потребують більш ґрунтовного опрацювання питання, пов'язані з висвітленням новітніх інноваційних методів управління регіонами, принципів і механізмів стратегічного планування в контексті реалізації публічної політики соціального розвитку на регіональному рівні.

Мета

Мета статті полягає в обґрунтуванні якісно нових підходів і ключових напрямів оптимізації публічно-управлінської практики стратегічного планування на регіональному рівні в контексті реалізації політики соціального розвитку.

Виклад основного матеріалу

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону розглядається як науково обґрунтоване та практично орієнтоване прогнозування розвитку, яке передбачає визначення напрямків і параметрів розвитку територій, їхньої економіки, екології і соціальної сфери, заходів щодо реалізації намічених програм та проектів, засоби та шляхи їхнього досягнення на довготермінову перспективу [1].

Необхідність та важливість стратегічного планування на сучасному етапі зумовлена можливістю його використання як дієвого інструменту координації і співпраці владних інституцій, підприємницьких структур та громадських організацій, оптимального використання наявних територіальних ресурсів. Стратегічне планування виступає інтегруючою силою, яка організовує і спрямовує процес розробки стратегічних цілей і створює основу для розподілу ресурсів на рівні регіональних органів влади [2].

Стратегічне планування розвитку регіону спрямоване на вирішення одного з основних завдань будь-якої системи: пошук відповіді на питання про ключові точки, куди необхідно спрямовувати доступні ресурси для того, щоб забезпечити нормальне відтворення і розвиток системи життєдіяльності території. В умовах, коли ресурсів не вистачає, виникає необхідність вирішувати питання про пріоритети, що визначають сфери, куди буде спрямований той обсяг ресурсів, який є на даний час: на розвиток системи освіти, поліпшення доріг, житлово-комунальну інфраструктуру, надбавки до зарплат або підтримку розвитку підприємництва. Для цього стратегія повинна відповісти на питання про те, в чому полягає специфіка території, якими можуть бути пріоритети, цілі і сценарії її розвитку в існуючих умовах, якими можуть бути позиції території всередині регіону або поза його межами [3].

Слід констатувати, що попри запровадження стратегічних підходів у плануванні державної регіональної політики – прийняття Закону «Про засади державної регіональної політики», Бюджетного кодексу, Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року та регіональних Стратегій розвитку, в Україні ще зберігається гоміздка модель загальнодержавного планування. Європейська модель розвитку регіонів виходить з тези, що регіональна політика – це передусім політика розвитку, яка базується на стратегічних підходах. При цьому роль інтеграторів державної, регіональних і галузевих стратегій мають відігравати

Плани заходів з реалізації державної та регіональних стратегій розвитку, які на сьогодні в Україні ще дуже далекі від цієї ролі [4].

Законодавство у сфері регіонального розвитку повинно бути спрямовано на створення цілісної та взаємоузгодженої системи, яка б визначала перелік стратегічних та планувальних документів, інституцій, що формують та реалізують державну регіональну політику, реалізують проекти регіонального розвитку, визначення та закріплення джерел фінансування регіонального розвитку. Слід зауважити, що чинне законодавство потребує відповідних коригувань та узгоджень, зокрема, щодо формування стратегій розвитку регіонів і територіальних громад, подальшого вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, яке передбачає планування заходів із розроблення прогнозних документів, розроблення, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави й шляхи їх досягнення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року №504-р була схвалена Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку держави [5]. Відповідно до зазначеного документу систему прогнозних і програмних документів складають довгострокові, середньострокові та короткострокові документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення. Довгострокові прогнозні і програмні документи визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери. Середньострокові прогнозні і програмні документи розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей. Короткострокові документи розробляються на основі середньострокових, визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік.

Цілі та пріоритети регіонального розвитку визначено у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [6]:

Ціль 1 – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів – полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки; розвиток сільських територій.; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів.

Ціль 2 – територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток – передбачають виконання насамперед завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань; недопущення поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення насамперед до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших і послуг; створення умов для співробітництва регіонів.

Ціль 3 – ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку – передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

Основні принципи державної регіональної політики, визначені в Стратегії, це конституційність, законність, співробітництво, паритетність, відкритість, субсидіарність, координація, єдність, історична спадкоємність, сталий розвиток.

Реалізація стратегічного планування на регіональному рівні ґрунтується на конкретних принципах, виконання та дотримання яких покликані стимулювати реалізацію його функцій і поставлених завдань.

До основних принципів стратегічного, планування на регіональному рівні можна віднести такі:

- цілеспрямованість, який припускає обґрунтування стратегічних цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону;
- єдність, що означає використання в плануванні теоретичної і практичної взаємозалежності;
- соціальність, що має на увазі, що при формуванні стратегічних цілей розвитку території, механізмів їх реалізації пріоритетними повинні бути інтереси населення, вирішення проблем підвищення якості і умов життя;
- точність, що вимагає обґрунтованості, деталізації і конкретизації цільового планового показника;
- безперервність, що визначає процес планування як безперервний, коли на зміну одному виконаному плану приходить інший, а на зміну другому - наступний;
- участь, що має на увазі, що в розробку планових показників повинні включатися всі фахівці об'єкту господарювання, а при необхідності - фахівці ззовні. У розробці планового документа обов'язкова участь майбутніх виконавців. Зараз даний принцип не завжди знаходить реалізацію, що істотно знижує ефективність планування. Процес розробки основних напрямів розвитку регіону, що здійснюється без участі суб'єктів господарювання, які надалі повинні будуть реалізовувати дані напрями, не може бути результативним;
- адаптивність, що означає, що формування концепції регіонального розвитку необхідно здійснювати з урахуванням можливих змін зовнішнього середовища, які можуть зумовити коректування цілей, пріоритетів і механізмів їх реалізації;
- легітимність, що передбачає обов'язковість розгляду і ухвалення запропонованого варіанту концепції розвитку регіону на рівні представницького органу регіонального самоврядування;

- демократичність, що означає гласність і відвертість ходу і результатів робіт по стратегічному плануванню регіонального розвитку, залучення до розгляду і експертизи проектів;
- професіоналізм, що має на увазі, що процес розробки стратегії забезпечується спеціальною підготовкою учасників робіт, створенням необхідної методичної і інформаційної бази, залученням до розробки фахівців з системи управління регіоном, спеціалізованих на рішенні окремих регіональних проблем, організацією незалежної експертизи;
- ефективність, який означає необхідність розробки методики оцінки ефективності реалізації планових показників, а також необхідність доказу, що саме запропонований набір цілей економічного розвитку, функцій, визначених як пріоритетні, намічені шляхи їх реалізації, забезпечать досягнення необхідної якості життя населення з найменшими фінансовими витратами і соціальними витратами;
- досяжність намічених результатів – це основа працездатності стратегії розвитку території [7].

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258 «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» [8] надано можливість кожному регіону створити неприбуткову небюджетну установу, яка допомагатиме місцевій владі втілювати регіональну стратегію розвитку і здійснювати заходи, передбачені планом з її реалізації. Така агенція працюватиме як офіс з надання консультацій щодо підготовки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку та загалом сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості регіону. Постановою Уряду визначається організаційно-правовий статус агенції, її основні права та функції, органи управління та джерела фінансування. Прийняте рішення сприятиме посиленню інституційної спроможності регіонів щодо досягнення цілей їх розвитку. Агенції є осередками співпраці між державним, приватним та громадським секторами. Метою роботи агенцій має стати ефективна реалізація державної регіональної політики. Очікується, що позитивний ефект від взаємодії та співпраці з агенціями регіонального розвитку отримають як прості громадяни, так і органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації тощо.

Необхідним та ефективним на різних рівнях процесу стратегічного планування певного регіону є залучення громадян:

- інформаційний рівень участі: територіальна громада має бути в курсі того, що відбувається;
- консультативний рівень участі: активна частина громади повинна мати можливість вносити свої пропозиції і мати гарантії, що ці пропозиції будуть почуті;
- партнерський рівень участі: компетентна частина територіальної громади («місцева еліта») повинна мати можливість безпосередньо брати участь у процесах розробки і реалізації стратегії.

До основних критеріїв, за якими здійснюється добір членів робочої групи, можна віднести: активну участь у соціально-економічному, громадському та культурному житті території; обізнаність з місцевою ситуацією,

наявність інтелектуальних, фінансових, інституційних і творчих можливостей, а також часу та бажання брати активну участь у розробці/реалізації Стратегії; можливість реального впливу на місцеву ситуацію, зацікавленість у вкладанні фінансових, матеріальних і нематеріальних ресурсів з метою реалізації програм та проектів місцевого розвитку [9].

Процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися на таких засадах:

- запровадження системи постійного моніторингу, аналізу та оцінки екзогенних та ендогенних факторів впливу на регіональний розвиток. Екзогенні фактори можуть формуватися як за межами країни і зумовлюватися зовнішніми характеристиками, включаючи географічне розташування самого регіону (прикордонні території), так і внутрішніми особливостями, що пов'язані з ухваленням рішень відповідними органами влади, які безпосередньо впливають на економічне та соціальне становище в регіоні. Ендогенні фактори залежать від внутрішніх характеристик регіону, зокрема, історичних, географічних, соціально-демографічних, політичних, економічних, соціокультурних та ін.;
- формування державної регіональної політики, реалізація якої повинна адекватно реагувати на виклики екзогенних і ендогенних факторів. Доцільність державного впливу на регіональний розвиток обумовлюється, з одного боку, необхідністю створення умов для розвитку регіонів за рахунок використання внутрішнього потенціалу, з іншого, можливістю активізації міжрегіональної інтеграції регіонів з різним рівнем розвитку, збільшення кількості «точок економічного зростання» на всій території України, а не лише в окремих регіонах;
- відпрацювання дієвого механізму координації всіх суб'єктів державної регіональної політики в процесі її формування та реалізації, взаємоузгодження регіональної політики з політикою розвитку окремих галузей та сфер, впровадження відповідного інструментарію впливу на регіональний розвиток;
- створення чіткої функціональної структури центральних та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення, створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку.

Для того, щоб стратегічний план став дієвим інструментом змін в розвитку території, він повинен: якісно пройти процедуру його підготовки згідно з етапами та визначеними алгоритмами; бути інтегрованим в діяльність всіх організаційних структур влади, громадських організацій та місцевого бізнесу; повинен опиратись на ґрунтовний аналіз дослідження стану розвитку територіальної одиниці та аналіз наявного потенціалу розвитку громади, чітку систему організації процесу розробки стратегії та налагоджений алгоритм дій, об'єднання зусиль учасників розвитку в територіальній

одиниці, всі наявні в громаді види капіталу (ресурси) для формування конкурентних переваг і планування креативних рішень, які можуть принести успіх у регіональному розвитку [10].

Висновки

Таким чином, ключовими напрямками оптимізації практики стратегічного планування в контексті реалізації політики соціального розвитку є:

- вироблення послідовної та чіткої нормативно-правової регламентації, створення правової основи для єдиного стратегічного управління, послідовного контролю та забезпечення дисципліни (в частині уточнення ролей різних суб'єктів)
- систематизація та впорядкування стратегічних документів різних рівнів, структуризація вже прийнятих до реалізації програм соціально-економічного розвитку, включення таких програм у загальну систему стратегічного планування;
- застосування формалізованого стандарту структури та порядку розроблення документів з питань стратегічного планування;
- розробка методології впровадження інтегрованого підходу з метою забезпечення узгодженості та ієрархічного зв'язку елементів системи стратегічного планування (включаючи документи соціально-економічного, галузевого та територіального стратегічного планування);
- здійснення комунікативної підтримки стратегії шляхом інформування суспільства про хід її виконання стратегії;
- виокремлення напряму інноваційного розвитку в окрему стратегічну програму (на основі врахування досвіду країн ЄС)
- популяризація європейського досвіду щодо впровадження сучасних процедур та технологій стратегічного планування у сфері соціального розвитку.

Література.

1. Шпильова В. О. Стратегія та фактори конкурентоспроможності регіону: зб. наук. праць Черкаського державного технологічного університету. 2015. Вип. 40. Ч.IV. С.141–146.
2. Кукса І. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону. *Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля*. 2016. №17 (171). С. 218–224.
3. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку: практич. посіб. швейцарсько-український проект Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К., 2012. URL:http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctrateg_chne_planuvann.pdf.
4. Регіональні цільові програми в контексті становлення політики регіонального розвитку: *Аналітична записка*; авт. кол.: О. Софій, Т. Баранецький/ URL:<http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/07/Regionalnitsilovi-programi1.pdf>.
5. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жов. 2006 року №504-п/ URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80>.

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: URL:http://loda.gov.ua/programy_ ta_strategii.

7. Коритько Т. Ю. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону. Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку. 2012. № 4. С. 152–153.

8. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 258: URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248941325>.

9. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. практичний посібник; швейцарсько-український проект Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К., 2012. URL:http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctrateg_chne_planuvann.pdf.

10. Качний О. С. Стратегічне планування як один із найсучасніших методів державного управління регіональним соціально-економічним розвитком. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 2: URL:<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1182>.