

УДК 330.341:32

Д. О. Теодорович,  
аспірант, кафедра економіки та регіональної економічної політики,  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президенті України

## ШКОЛИ ПІДГОТОВКИ СТРАТЕГІЧНИХ ПЛАНІВ СОЦІО-ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ

D. Teodorovich,  
PhD student, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public  
Administration under the President of Ukraine

### SCHOOLS OF PREPARATION OF STRATEGIC PLANS OF SOCIO-ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT OF THE REGIONS AS AN EFFECTIVE MECHANISM OF MANAGEMENT

***Розглянуто актуальність стратегічного планування соціо-економіко-екологічного розвитку регіонів та його роль у процесі сталого розвитку територій. Проаналізовано й визначено сутність та основні положення різних шкіл підготовки стратегічного плану розвитку територій. Обґрунтовано необхідність використання методологій стратегічного планування та управління як ефективного механізму соціо-економіко-екологічного розвитку територій.***

***The relevance of the strategic planning of socio-economic and environmental development of the region and its role in of the sustainable development of territories are considered. Analyzed and defined the essence and the main provisions of various schools of preparation of strategic plan for development of territories. The necessity of using of the methodologies of strategic planning as an effective mechanism of socio-economic and environmental development of territories is grounded.***

*Ключові слова: школи стратегічного планування, стратегічне управління, соціо-економіко-екологічний розвиток, органи місцевого самоврядування, регіон.*

*Key words: schools of strategic planning strategic management, socio-economic and ecological development, local government, region.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Посилення залежності країн та регіонів від світового господарства, перехід до інформаційного суспільства і економіки знань, зміни у способі життя людей, а також екологічні проблеми вимагають застосування нових підходів до управління органами місцевого самоврядування розвитком регіонів та забезпечення їх конкурентоспроможності. Забезпечення ефективного соціо-економіко-екологічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоздатності неможливі без подолання проблем міжрегіональних відмінностей, ліквідації кризових явищ і відсталості у розвитку окремих територій країни.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На сьогодні в Україні стратегічному плануванню та ролі органів місцевого самоврядування в цьому процесі присвячено багато уваги з боку вчених різних інститутів стратегічного дослідження, вищих навчальних закладів, міністерств та відомств. Значний внесок у розвиток за-

сад стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів зробили такі провідні вчені, як Біла С.О., Валюшко І.В., Верхоглядова Н.І., Губані Г.Г., Данилишин Б.М., Жук В.І., Залунін В.Ф., Кушнір М.О., Орловська Ю.В., Осипов В.М., Півоварчук І.Д., Савченко В.Ф., Чернов С.І., Чернюк Л.Г., Фашевський М.І., Шевченко О.В. та ін.

#### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даної статті є аналіз існуючих наукових шкіл підготовки стратегічного плану соціо-економіко-екологічного розвитку регіонів та пошук єдиних методологічних та методичних підходів для органів місцевого самоврядування до стратегічного управління сталого розвитку територій.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На сьогодні органам місцевого самоврядування все частіше доводиться шукати нові та більш ефективні

підходи до вирішення питань сталого розвитку. Актуальність пошуку ефективних шляхів вирішення питань соціо-економіко-екологічного розвитку територій обумовлена достатньою кількістю зовнішніх та внутрішніх проблем, серед яких варто зосередити увагу на наступних:

- проблема надзвичайно щільної концентрації продуктивних сил у високоіндустріальних районах;
- невідповідність між природними й трудовими ресурсними потенціалами і рівнем розвитку господарської діяльності та просторової її організації в межах економічних районів, областей, міських поселень;
- недостатній розвиток і збалансованість складових транспортної системи, її нераціональну просторову диференціацію, що зумовлює неповне включення окремих регіонів та великих промислових центрів до загальнодержавного і міжнародного поділу праці;
- складність формування ринкового середовища з причин надмірної залежності від регіональної влади, її конкретних рішень з приватизації та ставлення до розвитку приватного бізнесу;
- неузгодженість і складність процесу нормативного та реального розмежування власності між державними і регіональними рівнями через відсутність чіткої законодавчої системи критеріїв і процедур розподілу державної власності на рівнях державної влади і місцевого самоврядування;
- недостатня дієвість державної регіональної економічної політики, яка повинна забезпечити розбудову соціально спрямованої економіки та якісне піднесення на цій основі рівня життя народу.

Регіони України в силу об'єктивних і суб'єктивних чинників розвиваються нерівномірно. У свою чергу, нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціо-економіко-екологічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їх ефективність [7].

Ряд об'єктивних та суб'єктивних чинників зумовлюють розбалансований, асиметричний та диспропорційний характер розвитку регіонів України. Основою цього виступає невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку у кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові та людські ресурси, можливість ефективно використовувати геополітичне розташування регіональних систем та комплексів.

На сьогодні популярним питанням серед органів державного управління та різноманітних підприємств постає стратегічне планування. Йому приділяється багато уваги не тільки в Україні, а й в усьому сучасному світі. Наукові розробки та реалізація стратегічних планів у різних країнах світу показують їх ефективність та інноваційну необхідність.

В останні роки багато науковців та фахівців розробляють та пропонують стратегічні плани розвитку підприємств, міст і районів. У них описані приклади та підходи до розробки та реалізації стратегічних планів, але проблема полягає у повній відсутності зацікавленості у органів місцевого самоврядування, а також зас-

тарілості нормативно-правового забезпечення. Насправді, цих бар'єрів в Україні досить багато. Їх вирішенню практично не приділяється уваги як зі сторони органів державного управління, так і місцевого самоврядування. Сьогоднішні тенденції, які спостерігаються в зовнішньому середовищі й усередині нашої країни, зумовлюють необхідність і доцільність запровадження стратегічного планування діяльності підприємств, організацій, органів влади та місцевого самоврядування України. Зосередження уваги на стратегічному плануванні обумовлене загальносвітовими тенденціями, основними з яких є наступні:

- активізація процесів глобалізації у світі, вільний перелив капіталу та технологій між регіонами різних країн;
- посилення міжрегіональної конкуренції за інвестиції;
- прискорення змін у зовнішньому середовищі, необхідність швидкої адаптації до них.

Аналізуючи можливості, які надає стратегічне планування, ми можемо зробити висновок, що вони сприяють реалізації процесу посилення відповідальності органів місцевої влади за покращення всіх сфер життєдіяльності території та підвищення якості надання громадських послуг.

На наш погляд, посилення ролі стратегічного планування має призвести до осмислення органами місцевого самоврядування марності сподівань на вирішення місцевих проблем центральними органами влади. Це сприятиме активізації територіальної громади, яка вимагає від органів місцевої влади задоволення її суспільних потреб на необхідному, якісному рівні; розуміння органами місцевого самоврядування неможливості власними силами розв'язати всі проблеми та важливості співпраці з усіма основними суб'єктами місцевого розвитку задля спільного вирішення соціо-економіко-екологічних питань і побудови бажаного майбутнього.

Слід зазначити, що теорія та практика розвитку територій свідчить про те, що зосередження основних зусиль органів місцевого самоврядування тільки на виконанні поточних завдань призводить не до соціально-економічного зростання, а до подальшої деградації системи життєзабезпечення територій.

Аналіз досвіду розробки документів стратегічного планування на регіональному і місцевому рівнях в Україні дозволив зробити висновок про відсутність на рівні органів місцевого самоврядування єдиних методологічних підходів та методології щодо розробки стратегій соціально-економічного та екологічного розвитку, немає типових методичних рекомендацій стосовно розробки, контролю, моніторингу, корегування, оцінки ефективності стратегічних планів розвитку територій. Наприклад, стратегічні плани міст практично не пов'язані з регіональними та державними концепціями й програмами соціально-економічного розвитку, відсутня їх координація. Стратегічні цілі в основному не корелюються з положеннями загальної державної стратегії розвитку при здійсненні регіонального і місцевого соціально-економічного планування [6]. Це говорить про відсутність узгодженості та синергії органів місцевого самоврядування у стратегічному плануванні та управлінні територіальним розвитком. Також при розробці

стратегічних планів територіального або регіонального розвитку спостерігається розрізнення у термінології, яку використовують у стратегічних документах: "концепція", "стратегія", "план дій". Ми можемо зробити висновок, що понятійно-категоріальний апарат стратегічного управління та планування в Україні є нечітким.

Проаналізувавши наукові дослідження та роботи у цьому напрямі, ми з'ясували, що пріоритетність стратегічного планування в усьому світі обумовлена наступними обставинами:

- стратегічний план є найбільш адекватним інструментом в умовах соціально-економічних перетворень, які передбачають адаптацію структури міста або району до вимог ринкової економіки і міжнародного конкурентного середовища. Він здатний консолідувати зусилля адміністрації й територіальної громади у вирішенні багатьох проблем розвитку інфраструктури;

- стратегічний план забезпечує регулювання перспективного розвитку територій, допомагає приймати правильні рішення з урахуванням стратегічних цілей;

- зростання самостійності міст через значну децентралізацію управління органів місцевого самоврядування, що проводиться в країні, посилює необхідність у складанні планів розвитку;

- обов'язкова наявність стратегічного плану є однією з вимог при реалізації іноземних й вітчизняних інвестиційних проектів;

- необхідним є врахування та координації інтересів різних верств міського суспільства й, перш за все, співпраці органів місцевого самоврядування з комерційними, різної форми власності, структурами та фірмами;

- розробка стратегічного плану сприяє поліпшенню іміджу міста (регіону), створює єдиний вектор зусиль всіх активних сил територіальної громади [1].

Світова практика стратегічного планування базується на принципах різних шкіл підготовки стратегічних планів розвитку територій, які розвивалися протягом багатьох років. В Україні, часто використовуються різні школи підготовки стратегічного планування [5]. Це говорить про відсутність у органів місцевого самоврядування своєї власної методології створення стратегічного плану територіального розвитку. Насамперед, спостерігається суттєва різниця у структурі та змісті стратегічних планів розвитку міст України.

Класифікація шкіл підготовки стратегічного плану досить широка по всьому сучасному світу. Можна виділити три основні школи, які висвітлюють повну картину стратегічного планування:

1. Традиційна. Ця школа стратегічного планування ґрунтується на аналізі процесів, що відбувалися раніше, спостерігаються тенденції і трансляції (інтерполяції) їх у майбутнє, тобто на прогнозі, що спирається на минуле і сьогодення ("погляд у майбутнє"). На наш погляд, цей принцип необхідний з точки зору аналізу причинно-наслідкових явищ. Його також можна назвати повчальним.

2. Футуристична. Школа футуристичного направлення, навпаки, базується на баченні бажаного майбутнього. Ми вважаємо, що футуристична школа підготовки стратегічного плану актуальна у процесі планування та управління сталого розвитку територій, використо-

вуючи бачення та врахування майбутнього результату з використанням інноваційних підходів.

3. Змішана. Стосовно цієї школи підготовки стратегічного плану, вона містить у собі елементи обох названих вище шкіл і представляється більш практичною з точки зору прикладного використання в умовах кризи [2].

Взагалі, вчені виділяють не тільки ці три вищезгадані школи стратегічного планування. Їх різноманіття повною мірою залежить від особливостей географії, соціо-економіко-екологічного клімату, нормативно-правового забезпечення, рівня життя населення та багатьох інших факторів, які відокремлюють кожну обрану територію одна від одної.

Так, наприклад, Г. Мінцберг у своїх працях виділяє такі моделі процесу стратегічного планування [4, с. 44]:

- "школи дизайну";

- "школи планування";

- початкова, Ансоффа;

- магістральна, Штайнера.

Проведений аналіз наявних шкіл стратегій дає змогу зробити висновок, що можливість застосування основних їхніх положень в управлінні розвитком можливе лише з урахуванням особливостей кожної території. Вони не пропонують різних методологій, а лише розвивають опорну схему стратегічного планування, акцентуючи увагу на тих чи інших її аспектах. Кожна школа акцентує увагу на певних моделях та методах розробки стратегій, однак практика використання стратегічного управління доводить, що, з одного боку, немає єдиного "ідеального" підходу, а, з другого — існують елементи, що їх використовують усі автори.

Роблячи висновки стосовно класифікації існуючих шкіл підготовки стратегічного планування, ми можемо сказати, що спільним є розуміння стратегічної мети і варіативність її досягнення завдяки нелінійності рішення, однак все частіше реалізація стратегії відбувається не за рахунок зміни її предмета, а на основі, наприклад, змін в суб'єкті впливу, її ментальності. Дуалізм сутності стратегії як процесу і явища, мислення та інструментарію визначає специфіку її створення і застосування. До вищезазначеного переліку стратегічних шкіл можна також віднести школу стратегування.

Виходячи з вищесказаного, очевидним є те, що при розробці стратегічного плану розвитку територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування можуть опиратися на методологію та методику однієї з існуючих наукових шкіл підготовки стратегічних планів. Обирати треба в залежності від наявних ресурсів, специфіки території і розв'язуваних задач. А також, на нашу думку, обов'язковим критерієм вибору органами місцевого самоврядування школи підготовки стратегічного планування має бути специфіка нормативно-правового забезпечення.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Стратегічне забезпечення соціо-економіко-екологічного розвитку проблемних регіонів, як свідчить світова практика, і досі перебуває на стадії формування. Це пов'язано з тим, що переважна більшість шкіл стратегічного планування у період трансформа-

ційних перетворень не мають фіксованого характеру, а є мобільними структурами. В умовах України стратегічні школи регіонального розвитку саморозвиваються, зазнають впливу постійної модифікації соціальних, політичних, економічних чинників, а також впливу еволюції на розвиток місцевого самоврядування, формування громад. Поряд з цим ситуацію ускладнюють чинники як зовнішнього, так і внутрішнього походження.

Згідно проведеного аналізу ми можемо зробити висновок, що для подальшого розвитку стратегічного планування на регіональному рівні повинні бути єдині методологічні та методичні підходи до розробки та реалізації планів розвитку. Першим кроком для органів місцевого самоврядування як прямих учасників соціо-економіко-екологічного розвитку територій, має бути вибір однієї з методологій підготовки стратегічних планів територіального розвитку. Ми вважаємо, що для українського місцевого самоврядування більш підходящими є підходи футуристичної школи підготовки стратегічного плану соціо-економіко-екологічного розвитку територій. На нашу думку, саме бачення майбутнього та використання інноваційних інструментів у процесі підготовки стратегічного плану розвитку сприятиме більш ефективному використанню внутрішнього потенціалу обраного регіону та його можливостей.

Другим кроком до формування українського стратегічного планування, на нашу думку, може бути створення та прийняття Закону про стратегічне планування. В теперішній час вже розроблено проект Закону України "Про державне стратегічне планування" [3]. Поява даного Закону буде актуальною, оскільки деякі діючі нормативні акти в сфері державного прогнозування і планування застаріли, не погоджені один з одним і не враховують наявний передовий вітчизняний і закордонний досвід стратегічного планування на рівні регіонів, міст і т.п. У законі будуть визначатися правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування. Реалізація даного Закону України дасть змогу:

- впровадити програмно-цільовий метод в практику діяльності центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;

- розробляти документи стратегічного планування, які будуть відповідати сучасним вимогам розвитку країни;

- використовувати формалізований стандарт структури та порядку розроблення документів, єдиний методичний та методологічний підходи.

У цей Закон обов'язково слід внести положення стосовно розробки стратегічних планів соціо-економіко-екологічного розвитку міст. Тоді його прийняття буде знаменувати новий підхід до подальшого розвитку стратегічного планування на державному, регіональному та місцевому рівнях.

## Література:

1. Економіка міського господарства: навч. посібник / під ред. С.В. Богачова. — Макіївка: Вид-во "Ноуїдж" (донецьке відділення), 2011. — 308 с. — С. 253—254.
2. Широков А.Н., Юркова С.Н. Методические рекомендации по стратегическому планированию в муниципальных образованиях. — ФГНУ "Российский научный центр государственного и муниципального управления". — 68 с.
3. Проект Закону України "Про державне стратегічне планування" від 15.11.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.322.0>
4. Мінцберг Г. Зліт і падіння стратегічного планування / Пер. з англ. — К.: Вид-во Олексія Капусти. — 2008. — 412 с.
5. Біла С.О. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості: збірник матеріалів "круглого столу" / за ред. С.О. Білої. — К.: НІСД, 2011. — 88 с.
6. Трансформація регіональної економічної політики: світові тенденції та виклики для України / Н.І. Верхоглядова, В.Ф.Залунін, Ю.В. Орловська та ін. — Дніпропетровськ: ПДАБА, 2008. — 263 с.
7. Чернов С.І. Структурні елементи стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=301>
8. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.

## References:

1. Bohachova, S.V., (2011), *Ekonomika mis'koho hospodarstva: navch. Posibnyk Vyd-vo "Nouidzh" (donets'ke viddilennia)*, Makiivka, Ukraine.
2. Shirokov, A.N. and Jurkova, S.N. (2013), *Metodicheskie rekomendacii po strategicheskomu planirovaniu v municipal'nyh obrazovanijah*, FGNU "Rossijskij nauchnyj centr gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija", Russia.
3. Draft Law of Ukraine (2011), "On State Strategic Planning" from 15.11.2011, available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.322.0> (Accessed 29 September 2013)
4. Mintsberh, H. (2008), *Zlit i padinnia stratehichnoho planuvannia*, Vyd-vo Oleksiia Kapusty, Kyiv, Ukraine.
5. Bila, S.O. (2011), *Stratehii rozvytku rehioniv: shliakhy zabezpechennia diievosti*. Zbirnyk materialiv "Kruhloho stolu", Kyiv, Ukraine.
6. Verkhohliadova, N.I. Zalunin, V.F. and Orlovs'ka, Yu.V. (2008), *Transformatsiia rehional'noi ekonomichnoi polityky: svitovi tendentsii ta vyklyky dlia Ukrainy*, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
7. Chernov, S. I., (2013), "Structural elements of strategic planning of socio-economic development", [Online], available at: <http://dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=301>.
8. The Law of Ukraine "On the stimulation of regional development" available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>. (Accessed 4 Sept 2013).

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2013 р.*