

УДК 338.2 (332.145)

Наталія Валентинівна СМЕНТИНА

кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та управління національним господарством, Одеський національний економічний університет, e-mail: smentn@yandex.ru

ОРГАНІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ НА МЕЗОРІВНІ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

Сментина Н.В. Напрямки удосконалення організації процесу стратегічного планування в Україні на мезорівні / Наталія Валентинівна Сментина // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. праць; за ред. М.І. Зверякова (голов. ред.) та ін. (ISSN 2313-4569). – Одеса: Одеський національний економічний університет. – 2016. – Вип. 1. – № 60. – С.

Анотація. Проаналізовано практику розробки стратегій в Україні на мезорівні. Сформульовано рекомендації щодо удосконалення організації процесу стратегічного планування на мезорівні з орієнтацією на партнерський підхід до розробки стратегій та їх подальшої реалізації. Запропоновано інструментарій механізму стратегічного планування в розрізі правового, інституційного, інформаційного та наукового забезпечення. Обґрунтовано доцільність переорієнтації на новітні підходи до стратегічного планування, зокрема, застосування сценарного планування. Визначено рівень соціально-економічного розвитку регіонів країни на віддалену перспективу відповідно до інструментарію державної регіональної політики.

Ключові слова: стратегічне планування, соціально-економічний розвиток, мезорівень, адміністративно-територіальна одиниця, сценарне планування, ефективність.

Наталія Валентиновна СМЕНТЫНА

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления национальным хозяйством, Одесский национальный экономический университет, e-mail: smentn@yandex.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ НА МЕЗОУРОВНЕ: ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ

Аннотация. Проанализирована практика разработки стратегий в Украине на мезоуровне. Сформулированы рекомендации по совершенствованию организации процесса стратегического планирования на мезоуровне с ориентацией на партнерский подход к разработке стратегий и их дальнейшей реализации. Предложен инструментальный механизм стратегического планирования в разрезе правового, институционального, информационного и научного обеспечения. Обоснована целесообразность переориентации на новые подходы к стратегическому планированию, в частности, с применением сценарного планирования. Определен уровень социально-экономического развития регионов страны на отдаленную перспективу в соответствии с инструментарием государственной региональной политики.

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, мезоуровень, административно-территориальная единица, сценарное планирование, эффективность.

Natalia SMENTYNA

PhD, Docent, Department of economics and national economy management, Odessa National Economic University, e-mail: smentn@yandex.ru

ORGANIZATION OF STRATEGIC PLANNING IN UKRAINE AT MESOLEVEL: CONTEMPORARY CHALLENGES

Annotation. The practice of developing strategies in Ukraine at mesolevel was analyzed. Recommendations concerning improving the process of strategic planning organization at the mesolevel with a focus on the partnership approach to developing strategies and their future implementation were proposed. Tools of strategic planning mechanism were offered in the context of legal, institutional, informational and scientific it's supporting. The expediency of orientation towards new approaches of strategic planning was substantiated, in particular, using scenario planning. The level of regions' socio-economic development in the distant future was determined, in accordance with the tools of state regional policy.

Key words: strategic planning, socio-economic development, mesolevel, administrative and territorial unit, scenario planning, efficiency.

JEL classification: O20

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зміцнення конкурентних позицій адміністративно-територіальних одиниць держави, активізація їх економічного зростання, підвищення добробуту та якості життя населення в умовах децентралізації, мінливого зовнішнього середовища, посилення конкуренції за ресурси забезпечується впровадженням стратегічного планування. Упродовж XXI століття в Україні активно розробляються стратегії соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; при цьому український Уряд намагається застосовувати європейські підходи до планування, що стає можливим завдяки реалізації проектів міжнародної технічної допомоги. Разом з тим, інституціональне забезпечення стратегічного планування в Україні, здебільшого акцентуючись на регіональній складовій, досі залишає поза увагою стратегії місцевого розвитку, в яких визначаються довгострокові цілі соціально-економічного розвитку міст, об'єднаних міських територіальних громад, районів області, сіл та селищ, а також шляхи їх досягнення. Відтак, система стратегічного планування в державі не є цілісною, а в практичному аспекті має формальні ознаки ефективного функціонування.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Фундаментальні теоретичні положення стратегічного планування досліджено в працях класиків (К. Ендрюса, П. Зельцника, М. Кондратьєва, В. Леонтєва, Г. Мінцберга, М. Портера, А. Дж. Стрікланда, С. Струмліна, А. Томпсона, А. Чандлера), зарубіжних вчених (І. Ансоффа, В. Борисевича, К. Знаменської, Г. Кандаурової, В. Рохчіна, С. Тяглова) та вчених сучасності. Зокрема проблематиці стратегічного планування на мезорівні присвятили свої дослідження такі науковці з України як: О. Берданова, В. Вакулєнко [1], які, опановуючи закордонний досвід стратегічного планування на місцевому рівні, зробили спробу його адаптації до українських умов планування економічного розвитку; Г. Васильченко [2], В. Осипов, І. Півоварчук, І. Пасарюк [3], які скерували свої наукові здобутки у русло проблематики стратегічного планування субрегіонів та агломерацій за американською технологією, а також С. Біла, М. Кушнір, О. Шевченко [4], А. Сухоруков, Ю. Харазішвілі [5] та багато ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Високо оцінюючи результати досліджень представників наукових шкіл сучасності, необхідно відмітити, що у проведених дослідженнях вже сформовані певні теоретико-методологічні основи стратегічного планування. Разом з тим, увага науковців зосереджується на методологічних засадах планування економічного та соціального розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць: областей, міст, районів, сіл та таких утворень як субрегіони й агломерації. Мало уваги приділяється проблематиці організації стратегічного планування на засадах партнерства й відкритого діалогу влади, бізнесу, громадськості, забезпечити співпрацю яких, з огляду на глобалізаційні процеси та конкурентні виклики XXI ст., спроможні такі інститути посередництва як агентства регіонального розвитку. Відтак, актуальним є питання вдосконалення теоретичних та методологічних засад організації процесу стратегічного планування в Україні на мезорівні з позиції формування цілісної системи планування на засадах партнерської співпраці усіх зацікавлених сторін.

Постановка завдання. З урахуванням викладено вище метою даної роботи є розробка теоретико-методологічних положень та практичних рекомендацій щодо удосконалення організації процесу стратегічного планування в Україні на мезорівні. Досягнення поставленої мети обумовлює необхідність вирішення таких завдань: виявити особливості розробки стратегій в Україні на мезорівні, запропонувати основні напрямки удосконалення організації процесу стратегічного планування з орієнтацією на партнерський підхід до розробки стратегій та їх подальшої реалізації, сформулювати підхід щодо пошуку

новітніх підходів до стратегічного планування з урахуванням необхідності розробки науково-обґрунтованих стратегій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Результати наукових спостережень, зокрема аналіз практики розробки стратегій економічного та соціального розвитку регіонів держави, районів області, міст свідчать про фрагментарність, безсистемність та відповідно неефективність стратегічного планування в Україні на мезорівні [6]. Наведемо лише деякі цифри, отримані в результаті власних спостережень, які свідчать про це. Регіональні стратегії розвитку, що розробляються в державі та адаптуються до стратегічних планів національного рівня охоплюють доволі різний період часу. Окрім цього, одні регіони йдуть шляхом внесення доповнень до стратегій, тобто до їх актуалізації, інші вважають за необхідне розробляти нові плани. При розробці регіональних стратегій пріоритети розвитку областей, визначені спочатку на макрорівні, інтегровано у стратегії регіонального розвитку лише на 11%, що позначається на фінансовому забезпеченні їх реалізації за рахунок бюджетних коштів; тільки 15% регіональних стратегій розвитку висвітлюють проблему можливих джерел фінансування запланованих до реалізації стратегічних заходів; 30% розробників вдаються до застосування сценарного підходу до планування; прогнозні значення показників, що свідчатимуть про досягнення стратегічного бачення, наводяться у 60% стратегій. Відтак, має місце ситуація, за якої нереалізовані старі стратегії змінюються новими.

На наш погляд, базисом формування цілісної системи стратегічного планування в державі має слугувати концепція стратегічного планування на мезорівні, основу якої становить залучення до розробки стратегій усіх рівнів адміністративно-територіального устрою держави у такий спосіб: формулювання стратегічної мети та визначення державних пріоритетів на національному рівні; розробка стратегій на місцевому рівні – у містах, об'єднаних міських територіальних громадах, районах області; інтегрування базових положень стратегій місцевого рівня у стратегічний план дій регіонального рівня. Це сприятиме взаємоузгодженості, з одного боку – стратегій мезорівня, з іншого – стратегій макро- та мезорівня, а також забезпечить консолідацію зусиль урядів адміністративно-територіальних одиниць з вирішення спільних питань місцевого значення та дозволить втілити ідею цілісності стратегічного планування в державі.

Забезпечити узгодженість стратегічного планування на мезорівні та сприяти підвищенню ефективності державного управління вбачається можливим завдяки інструментарію окремих складових механізму стратегічного планування в державі. Зокрема, належна організація процесу стратегічного планування вимагає відповідного інституційного, правового, інформаційного та наукового забезпечення.

Інституційне забезпечення процесу стратегічного планування на мезорівні включає: організацію діяльності інститутів-посередників з питань стратегічного планування та управління стратегічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць держави в особі агентств регіонального розвитку, у функції якого входить аналіз, координація та супроводження процесів стратегічного планування; розробку та затвердження механізму взаємодії агентств регіонального розвитку з органами державної влади в процесі розробки та впровадження державної політики з питань стратегічного планування та управління стратегічним розвитком; регламентацію взаємовідносин та відповідальності сторін, що залучаються до розробки стратегій: представників влади, бізнесу, громадськості, зовнішніх та внутрішніх експертів; проведення агентствами регіонального розвитку інвентаризації та аналізу раніше прийнятих стратегій, довгострокових програм та планів, що стосуються соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць держави, розроблення з урахуванням фінансових можливостей пропозицій щодо їх перегляду, системного узгодження.

Правове забезпечення включає: прийняття єдиного, базового закону про стратегічне планування, з визнанням у якості документів державного стратегічного планування стратегій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів;

встановленням єдиного порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки їх реалізації; делегування повноважень щодо здійснення функції довгострокового планування, зокрема з розробки регіональних стратегій розвитку, моніторингу та оцінювання їх реалізації від обласних, Київської та Севастопольської міських рад та державних адміністрацій інститутам-посередникам з питань стратегічного планування та управління стратегічним розвитком на мезорівні в особі агентств регіонального розвитку з урахуванням можливостей постійного аналізу соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій, внесення змін до них; розробку та затвердження Положення «Про агентство регіонального розвитку», що визначатиме структуру, функції, порядок організації та роботи інституту-посередника в державі з питань стратегічного планування та управління стратегічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць.

Інформаційне забезпечення включає: забезпечення повноти, об'єктивності, постійної актуалізації інформації про стан та тенденції соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, перспективи реалізації державної політики у цій сфері, можливості її використання для обґрунтування управлінських рішень суб'єктами національної економіки, безперешкодного доступу до неї усіх зацікавлених осіб (оприлюднення інформації на офіційних сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування, агентств регіонального розвитку, широке висвітлення результатів розробки та реалізації стратегій у ЗМІ); підготовку агентством регіонального розвитку щорічної аналітичної доповіді про стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, що міститиме узагальнені результати аналізу соціально-економічного стану, оцінку тенденцій розвитку, ефективності здійснених заходів, пропозиції щодо пріоритетних напрямків роботи та відомостей відносно внесених змін до раніше затверджених стратегій, тощо; оприлюднення на офіційному сайті агентства регіонального розвитку інформації про результати своєї діяльності, із зазначенням інвестиційних проектів, що реалізуються на території адміністративно-територіальної одиниці в рамках реалізації стратегії; відслідковування процесу функціонування системи забезпечення інформацією з метою її своєчасного коригування в інтересах користувачів інформації.

Наукове забезпечення включає: постійне вдосконалення теоретико-методологічної бази стратегічного планування в Україні на мезорівні; передбачення у вищих навчальних закладах навчальних модулів, програм, спеціальностей з підготовки фахівців з питань стратегічного планування на макро- та мезорівнях; організацію круглих столів, тренінгів, спеціалізованих курсів з метою обміну досвідом та поширення інформації про новітні підходи до стратегічного планування з урахуванням викликів сучасності.

В контексті наукового забезпечення процесу стратегічного планування потрібно зазначити, що принцип науковості є одним з найважливіших, на яких має будуватися процес розробки стратегій; методологія стратегічного планування постійно повинна удосконалюватися з урахуванням вітчизняних здобутків та світового досвіду у галузі прогнозування та планування, мають змінюватися і підходи. За сучасних умов господарювання ті підходи до розробки стратегій, якими раніше керувалися працівники адміністрацій, майже вичерпали себе. Сьогодні не лише в Україні, але й у світі підвищується інтерес до розробки саме науково-обґрунтованих стратегій. Такі стратегії повинні містити визначення пріоритетів та перспектив їх реалізації в умовах швидкоплинних змін у зовнішньому світі, змін податкової політики держави, наслідків світових кризових явищ тощо з урахуванням обґрунтованості оцінок очікуваних результатів. В Україні до цього додається ще й нестабільна ситуація у південно-східних регіонах держави [7].

У цьому аспекті посилюється важливість аналізу та моделювання впливу різноманітних внутрішніх та зовнішніх чинників на пріоритетні напрямки стратегічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що дозволить виявити головні проблеми та вузькі місця реалізації стратегії за допомогою комплексу методів системного факторного, порівняльного і структурно-функціонального аналізу, економіко-математичного та

імітаційного моделювання, системної динаміки та використання сценарного планування. Так, наприклад, розроблені сценарії функціонування економіки адміністративно-територіальних одиниць дозволять врахувати зміни зовнішніх параметрів, а результати їх реалізації – виділити пріоритетні напрями управління при здійсненні стратегії розвитку за умови змін зовнішніх параметрів, які передбачають посилення уваги до вразливих видів економічної діяльності.

Загальна схема моделювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць держави за сценарним підходом представлена на рис. 1.



Рис. 1. Процес розробки сценарію соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Сценарний підхід до планування допоможе визначити контекст, що дозволяє органам влади тестувати різні прийоми прогнозування тенденцій розвитку зовнішнього середовища. При повноформатному використанні цього методу створюється сприятливе середовище для пошуку нових стратегічних альтернатив, новий механізм їх відбору, що забезпечить у підсумку живучість і працездатність стратегії.

Варто відмітити, що в Україні підхід до сценарного планування майже не застосовується. Зокрема, у Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року, що побачила світ наприкінці 2014 та слугує базисом для розробки регіональних стратегій, навіть немає на це натяку. Стратегія чітко визначає на загальнодержавному рівні пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку для кожного регіону, в розрізі таких трьох цілей державної регіональної політики країни на довготривалу перспективу як: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток, а також ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку [8]. Про результати просування адміністративно-територіальних одиниць країни у напрямку досягнення окреслених цілей свідчатимуть певні індикатори в регіональному розрізі, на досягнення прогнозованих значень яких, власне, і спрямовано стратегічний план. Дослідивши зміну рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень в країні за прогнозними значенням індикаторів, які містяться у Стратегії (рис. 2), спостерігаємо ситуацію, яка говорить про дотримання територіальної (просторової) складової інтегрального підходу щодо формування та реалізації державної регіональної політики, сутність якої зводиться згідно з стратегічним планом загальнодержавного рівня до досягнення «рівномірного розвитку територій» [8].

Як видно з рис. 2, складається враження відносно того, що при прогнозуванні наслідків запровадження стратегічних заходів та завдань з питань соціально-економічного розвитку регіонів країни, передбачалося, що адміністративно-територіальні одиниці країни будуть рухатися однаковими темпами на шляху просування до стратегічної мети загально

регіонального рівня, що власне і передбачає, як на цьому наголошується в стратегічному плані, забезпечення «соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини» [8].

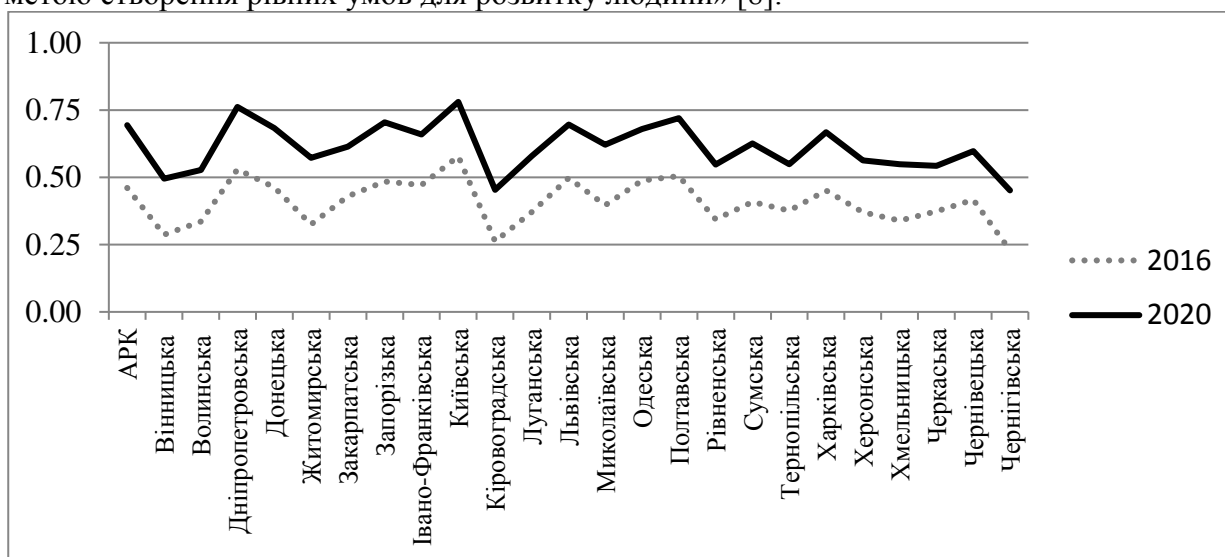


Рис. 2. Рівень соціально-економічного розвитку регіонів України за результатами реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (в розрізі етапів)

Сподівання на кращий розвиток подій втілює надана регіонам країни можливість, з урахуванням власного потенціалу, пропонувати для впровадження та відобразити в стратегічних планах свого розвитку додаткові стратегічні завдання та заходи, що не передбачають спільних дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а базуються на власних місцевих зусиллях та можливості залучення до їх реалізації додаткових альтернативних джерел фінансування.

Висновки. Стратегічному плануванню в Україні властива хаотичність, безсистемність та ініціативність на рівні міст, районів, низький зв'язок стратегій макро- та мезорівня. Натомість, цілісність стратегічного планування в державі має забезпечуватися розробкою взаємоузгоджених стратегій, зокрема за часовим критерієм та пріоритетністю соціально-економічного розвитку, що визначена на макрорівні. Подолання фрагментарності, безсистемності, неефективності та низької результативності стратегічного планування на мезорівні, забезпечення узгодженості стратегій, розроблених на засадах публічності та відкритого діалогу влади-бізнесу-громадськості вимагає відповідного правового, інституційного, інформаційного та наукового забезпечення, що передбачає: законодавчу регламентацію єдиного порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій; делегування повноважень з розробки стратегій, моніторингу та оцінювання їх реалізації агентствам регіонального розвитку; організацію діяльності таких агентств, розробку механізму їх взаємодії з органами влади, регламентацію відносин та відповідальності сторін; забезпечення користувачів інформацією про результати розробки та реалізації стратегій; вдосконалення методологічної бази стратегічного планування на мезорівні; використання сценарного підходу до планування та інше, що у своїй сукупності сприятиме підвищенню ефективності державного управління на мезорівні.

Література

1. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку: практичний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко. – К.: ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с. (Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO).
2. Васильченко Г. Сучасні тенденції в управлінні розвитком регіону. Субрегіони та агломерації / Г. Васильченко // Формування соціально-економічного розвитку регіонів

- України в умовах спільних трансформацій: матеріали міжнар. наук.-прак. конф., 18-19 квітня 2013 р. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2013. – С. 208-210.
3. Осипов В. М. Стратегічне планування як ефективний інструмент управління регіональним розвитком / В. М. Осипов, І. Д. Півоварчук, І. Л. Пасарюк // Вісник СумДУ. Серія економіка. – 2011. – №1. – С. 89-100.
 4. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні: аналітична доповідь / [С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін.]; під ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2013. – 54 с.
 5. Сухоруков А. І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: [монографія] / А. І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. – К.: НІСД, 2012. – 368 с.
 6. Сментина Н. В. Неузгодженість у формуванні стратегій економічного та соціального розвитку територій / Н. В. Сментина // Формування соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах спільних трансформацій: матеріали міжнар. наук.-прак. конф., 18-19 квітня 2013 р. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2013. – С. 248 – 250.
 7. Економіка регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ: аналітична доповідь / [Шевченко О.В., Жук В.І., Юрченко К.Г та ін.]; за ред. Олійник Д.І. – К.: НІСД, 2015. – 92 с.
 8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

References

1. Berdanova, O. & Vakulenko, V. (2012), «Strategic planning of local development» [Stratehichne planuvannya mistsevoho rozvytku: praktychnyi posibnyk], TOV «Sofyia-A», Kyiv, 88 p. (ukr)
2. Vasylchenko, H. (2013), «Modern trends in managing regions development. Sub-regions and agglomeration» [Suchasni tendentsii v upravlinni rozvytkom rehionu. Subrehiony ta ahlomeratsii]. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference: *Formation of socio-economic development of Ukrainian regions under conditions of joint transformation*, ChTEI KNTEU, Chernovtsy, pp. 208-210. (ukr)
3. Osypov, V.M., Pivovarchuk, I.D., & Pasariuk, I.L. (2011), «Strategic planning as an effective tool of regional development management» [Stratehichne planuvannya yak efektyvnyi instrument upravliannya rehionalnym rozvytkom], *Visnyk SumDU, No .1*, pp. 89-100 (ukr)
4. Bila, S.O., Shevchenko, O.V. Kushnir, M.O. at al. (2013), «Promoting economic growth at local level» [Stymuliuvannya ekonomichnoho zrostannia na mistsevomu rivni], NISD, Kyiv, 54 p. (ukr)
5. Sukhorukov, A.I. & Kharazishvili, Yu.M. (2012), «Modeling and forecasting of socio-economic development of Ukrainian regions» [Modeliuvannya ta prohnozuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy], NISD, Kyiv, 368 p. (ukr)
6. Smentyna, N. V. (2013), «Inconsistency in forming strategies for economic and social development of territories» [Neuz-hodzhenist' u formuvanni stratehiy ekonomichnoho ta sotsial'noho rozvytku terytoriy] Proceedings of the International Scientific and Practical Conference: *Formation of socio-economic development of Ukrainian regions under conditions of joint transformation*, ChTEI KNTEU, Chernovtsy, pp. 248-250. (ukr)
7. Shevchenko, O.V., Zhuk, V.I., Yurchenko K.H at al.; edited by Oliynyk, D.I (2015), «The region's economy in 2015: new realities and opportunities in terms of initiated reforms» [Ekonomika rehioniv u 2015 rotsi: novi realiyi i mozhlyvosti v umovakh zapochatkovanykh reform], NISD, Kyiv, 92 p. (ukr)
8. «National Strategy for Regional Development up 2020» [Derzhavna stratehiya rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku], (2014), available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>. (ukr)