

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЇ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

*Н. В. Сментина, канд. екон. наук, доцент,
Одеський національний економічний університет,
вул. Преображенська, 8, м. Одеса, 65082, Україна*

У статті досліджуються питання методології стратегічного планування економічного та соціального розвитку мезосистем. Визначено суб'єктів процесу передбачення майбутнього. Систематизовано принципи стратегічного планування. Опрацьовано загальну логічну послідовність відпрацювання процедур розробки та реалізації стратегій економічного та соціального розвитку територій мезорівня.

***Ключові слова:** стратегічне планування, методологія, соціально-економічна система, мезорівень.*

ВСТУП

Стратегічне планування економічного та соціального розвитку територій сприймається керівними владними структурами як дієвий спосіб реагування на виклики ринку в умовах динамічних змін ринкового середовища. Як елемент системи державного регулювання національної економіки воно дозволяє підвищити конкурентоспроможність територій з огляду на можливість виявлення найважливіших проблем та визначення таких напрямків їх перспективного розвитку, для яких є найсприятливіші умови та наявні ресурси. Стратегічне планування наперед враховує можливості та загрози зовнішнього оточення й допускає розроблення декількох варіантів сценаріїв і моделей розвитку, які, за потреби, корегуються та адаптуються до змін, що відбуваються в економіці та суспільстві. Від того наскільки правильно визначені та структуровані стратегічні завдання, наскільки послідовні заплановані заходи, залежить успіх економічного розвитку соціально-економічної системи та добробут її мешканців.

Останнім часом питання стратегічного планування знаходяться у полі зору багатьох вітчизняних науковців галузі загальнодержавного та регіонального управління. Їх дослідженню присвячено праці представників наукових шкіл різних регіонів країни – Києва, Львова, Одеси, Сум, Тернополя, Харкова та інших. Проте, незважаючи на безсумнівно вагомий внесок науковців, проблема вимагає свого подальшого більш глибокого дослідження з огляду на те, що практика стратегічного планування випередила наукові напрацювання у цьому питанні і, як наслідок, процес носить хаотичний та ініціативний характер. Стратегії, що розробляються різними територіями мезорівня є втіленням наукових напрацювань представників різних наукових шкіл, а єдиного наукового підходу, тим паче такого, що регламентовано законодавством стосовно таких соціально-економічних систем, досі не вироблено.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

З огляду на сказане вище, метою статті є вдосконалення методологічних питань стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій мезорівня як складних соціально-економічних систем та суб'єктів національної економіки задля їх подальшого використання у практиці стратегічного планування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Під методологією, з позиції філософії, прийнято розуміти «систему принципів, способів організації та побудови теоретичної та практичної діяльності». Сучасна енциклопедія розглядає її як «вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності» [1]. На підставі узагальнення наведених визначень під методологією стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій мезорівня як складних соціально-економічних систем (мезосистем) будемо розуміти сукупність вимог, що висувуються до суб'єктів у процесі передбачення майбутнього об'єкту стратегічного планування. Вона включає систему принципів стратегічного планування та формує логіку цього процесу.

Слід відмітити, що становлення методологічних засад стратегічного планування в Україні відбувалося на базі запозичення закордонного досвіду, який вітчизняні дослідники переймали від закордонних експертів в рамках реалізації проектів партнерства. Результати опрацювання та узагальнення світової практики зі стратегічного планування з урахуванням деяких особливостей цього процесу в Україні за часів реалізації різних проектів, знайшли своє відображення у відповідних практичних посібниках. Найбільш відомими проектами партнерства нашої держави з закордонними країнами, що були реалізовані в Україні, є такі:

- проект партнерства Канада – Україна «Регіональне врядування та розвиток», що впроваджувався Канадським інститутом урбаністики у співпраці з Фундацією міжнародного навчання (Канада) та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку (далі в роботі – канадські експерти) [2];

- проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні», що фінансувався Міністерством закордонних справ Великої Британії через «Global Opportunity Fund» (далі – британські експерти) [3];

- проект «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (USAID ЛІНК), за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (американські експерти) [4].

В рамках реалізації цих проектів партнерства і пропонується система принципів, способів організації та побудови теоретичної та практичної діяльності щодо стратегічного планування розвитку територій різного ієрархічного рівня. Натомість, дотримуючись ідеї цілісності стратегічного планування, а також з метою спрощення сприйняття стратегій економічного та соціального розвитку мезосистем потенційними інвесторами, можливості їх порівняння та оцінювання на предмет виявлення найкращих умов вкладання капіталу, а також на шляху позбавлення текстової частини стратегії опису теоретико-методологічних основ їх формування, яким сьогодні віддають перевагу розробники, вважаємо за доцільне опрацювати загальну методологію стратегічного

планування мезосистем. В контексті даної роботи категорія «мезосистеми» об'єднує у собі регіони, субрегіони, міста, агломерації, селища, райони, села.

Вихідними компонентами логічної послідовності відпрацювання процедур будь-якого процесу є: суб'єкт та об'єкт. Почнемо з суб'єкта стратегічного планування. З огляду на відсутність Закону України «Про стратегічне планування», звернемося до чинних законодавчих актів, що торкаються питань розробки, затвердження та реалізації прогностичних та програмних документів з питань економічного та соціального розвитку територій мезорівня.

Відповідно до норм вищого законодавчого акту країни – Конституції України, (ст. 143) територіальні громади безпосередньо, або через утворені органи місцевого самоврядування «... затверджують програми соціально-економічного розвитку і контролюють їх виконання»... на відповідній території, а обласні та районні ради затверджують та контролюють виконання аналогічних програм обласного і районного рівнів [5]. Про розробників цих програм йдеться у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що територіальні громади через органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які були підготовлені виконавчими органами (ст. 27. п. 1) і це є виключною компетенцією сільських, селищних та міських рад відповідно до ст. 26 (п. 22); районні та обласні ради делегують свої повноваження місцевим державним адміністраціям щодо підготовки програм розвитку районів та областей та забезпечення їх виконання (ст. 44) [6]. Таким чином, як бачимо місцеві державні адміністрації мають відповідати за виконання як державних так і регіональних програм соціально-економічного розвитку, саме це їх завдання регламентується і Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 2, п. 3) [7]. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (ст. 18) регламентує відповідальність за виконання показників програм економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим (далі – АРК), областей, районів, міст Радою міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також повноваження щодо забезпечення виконання завдань програм Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями на відповідній території [8].

Якщо говорити лише про довгострокові прогностичні та програмні документи в країні, до складу яких, власне, і віднесено стратегії економічного та соціального розвитку України та її регіонів, то, що стосується мезорівня: регіональної стратегії розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями у разі прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською радою відповідного рішення, у якому можуть встановлюватися строк розроблення, порядок фінансування, процедура розгляду та затвердження проекту регіональної стратегії [9].

За таких умов можна стверджувати, що з практичної точки зору чинне законодавство України передбачає та чітко визначає суб'єктів, які відповідають як за розробку так і за реалізацію стратегій економічного та соціального розвитку на підвідомчих територіях. Такими суб'єктами, а

точніше базовими інститутами стратегічного планування є: обласні ради, Верховна Рада АРК, Київська та Севастопольська міські ради; обласні державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, територіальні громади та органи місцевого самоврядування базового рівня [10, с.13].

Проте, враховуючи той факт, що до процесу стратегічного планування мають залучатися не лише представники влади, але і представники бізнесу та громадськості, то останні теж відносяться до суб'єктів стратегічного планування. Тобто у складі суб'єктів планування виділяється державна компонента, що представлена органами державної влади та управління різних рівнів, та громадська компонента, до складу якої відносять представників бізнесу (приватних підприємств та підприємців), громадських та самоврядних організацій. Безпосередніми розробниками та виконавцями залишаються ті суб'єкти, на яких таке зобов'язання покладено законодавством країни.

Об'єктом стратегічного планування виступає соціально-економічна система мезорівня – адміністративно-територіальна одиниця країни (область, місто, село, селище), а також концентрація останніх в межах певної території, що підпадає під визначення регіону з позиції регіоналістики, або знаходить втілення у категорії «субрегіон», а точніше соціально-економічні процеси, що відбуваються в межах зазначених територій мезорівня.

Серед методологічних аспектів важливе місце посідають і принципи, тобто вихідні правила чи певні закономірності, на які спирається стратегічне планування. Відсутність в науковій літературі єдиного теоретико-методологічного підходу до стратегічного планування соціально-економічних систем мезорівня обумовлює відсутність єдиного погляду науковців відносно принципів цього процесу. Оскільки стратегічне планування бере свій початок з бізнесу, відповідно і певні його закономірності спочатку були вироблені відносно підприємств. Так, основними принципами стратегічного планування, які були сформовані «батьками» теорії планування і отримали назву загальних рис ефективної програми дій є: єдність, безперервність, гнучкість і точність (А. Файоль) та участі (що був обґрунтований та доданий до зазначеного вище переліку Р. Акоффом). З розповсюдженням стратегічного планування на макро- та мезорівень, внаслідок напрацювань представників різних наукових шкіл, видозмінюються і загальні правила стратегічного планування, доповнюються новими принципами, вдосконалюються, розширюються. Сучасності принципи стратегічного планування значно збільшилися у своїй кількості, проте за різною назвою принципів, іноді криється однаковий зміст. Крім того, слід відмітити, що формуються сучасні правила стратегічного планування під впливом принципів сталого територіального розвитку, планування місцевого розвитку тощо. Повністю слід погодитися з точкою зору Васильченко відносно того, що «багато принципів, які ефективно використовувались у стратегіях розвитку соціально економічних систем різних рівнів у попередній «старій» мало мобільній економіці, не дадуть позитивного результату в «новій» глобальній економіці» [11, с. 32].

На наш погляд, основні принципи стратегічного планування мають бути регламентовані на законодавчому рівні. Проте, з огляду на ситуацію, що склалася у правовому полі зі стратегічного планування (мається на увазі відсутність єдиного законодавчого акту), розробники повинні керуватися

принципами, на яких має будуватися процес прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку в країні, а це такі (ст. 2): цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальнодержавних інтересів [8].

Узагальнюючи напрацювання науковців відносно основних правил стратегічного планування та з урахуванням законодавства країни, вважаємо за доцільне в межах єдиної методології представити принципи стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем в розрізі таких трьох блоків: загальні, спеціальні принципи, а також принципи партнерства. Сутнісна характеристика принципів кожного блоку представлена у таблиці 1.

Таблиця 1- Принципи стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій мезорівня

Група принципів	Назва принципу	Змістовність принципів
Загальні	Всебічного аналізу	Врахування комплексу характеристик поточного стану соціально-економічної системи, досягнутих результатів її функціонування (у т.ч. порівняно з іншими системами мезорівня та національними показниками) та прогнозованих тенденцій.
	Адекватності	Визначення пріоритетних напрямків на підставі всебічного аналізу існуючої ситуації та взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами.
	Пріоритетності	Окреслення 3-5 пріоритетних напрямків, на вирішенні яких мають бути сконцентровані увага та ресурси задля досягнення стратегічної мети економічного та соціального розвитку системи
	Системності (Усебічності)	Поєднання економічних, соціальних та екологічних завдань
	Контрольованості	Наявність критеріїв оцінки успішності реалізації стратегії
Спеціальні	Науковості	Розробка стратегії є результатом наукового дослідження та проводиться відповідно до визнаної методики
	Гнучкості	Можливість корегування стратегії під впливом внутрішніх та зовнішніх змін
	Результативності	Спрямування усіх заходів, що передбачені стратегією, на досягнення стратегічної мети економічного та соціального розвитку системи
	Цілісності	Взаємоузгодженість програмно-прогнозних документів економічного та соціального розвитку макро-, мезо- та макрорівнів
	Об'єктивності	Оперування офіційними даними органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади у сфері економічного та соціального розвитку
Партнерства	Прозорості	Забезпечення прозорості процесів розробки та реалізації стратегії через широке висвітлення результатів у ЗМІ
	Легітимності (консенсусу)	Сприйняття стратегічного бачення та плану дій переважною більшістю суспільства, представників бізнесу та політичних сил
	Залучення громадськості	Вивчення та врахування суспільної думки при складанні плану шляхом залучення до процесу зацікавлених сторін

Досить дискусійним питанням в теорії стратегічного планування складних соціально-економічних систем є логіка відпрацювання процедур розробки та реалізації стратегії економічного та соціального розвитку територій. Серед науковців панує досить багато підходів щодо основних етапів стратегічного планування, складових елементів цього процесу та взаємозв'язку між ними. Якщо спиратися на методологічні напрацювання закордонних науковців у цьому питанні, які пропонувалися вітчизняним науковцям в рамках реалізації програм партнерства країн, що були згадані вище, то, на наш погляд найбільш глобально питання торкаються британські експерти, які описали технологію процесу на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому. Інші два зазначених проекти дещо звужують проблему стратегічного планування: канадські експерти – лише до регіонального рівня, а американські – до регіональних територій, які задають темпи економічного зростання на регіональному рівні, що втілено у категоріях «агломерація» чи «субрегіон», а саме до комбінації поселень (міст, селищ, районів), що розташовані у географічній близькості.

Різні підходи до об'єкта планування наклали свій відбиток і на логіку відпрацювання процедур стратегічного планування. Проте, навіть, якщо розглянути у якості об'єкта планування територію, що об'єднує дослідників в межах зазначених вище трьох проектів, а саме регіон, то й тут погляди фахівців не однозначні. Так, канадські експерти послідовність виконання робіт з розробки стратегії економічного та соціального розвитку території у більш загальному вигляді описують всього чотирма етапами: стратегічний аналіз, вибір стратегії, реалізація стратегії [2, с. 30]. Більш детально модель стратегічного планування розвитку регіону представлена цими ж дослідниками у вигляді вже шести етапів. До того ж, на думку експертів, не існує чітко закріпленої універсальної послідовності виконання робіт з розробки стратегії, оскільки деякі з них можна втілювати паралельно.

Британські експерти розглядають 7 етапів стратегічного планування в регіоні: загальний огляд; аналіз сучасного стану соціально-економічного розвитку регіону; SWOT-аналіз; стратегічне бачення майбутнього розвитку регіону (місія, пріоритети); стратегічний план (цілі, програми, проекти); моніторинг та оцінювання реалізації регіональної стратегії розвитку; аналіз ефективності й результативності, корегування цілей і методів їхнього досягнення [3, с. 45]. Разом з тим, коли мова йде про загальну технологію стратегічного планування, то ці ж дослідники виділяють дещо інші етапи (включають до їх загальної кількості навіть підготовчі процеси): ініціація розробки стратегічного планування; створення організаційних структур (робочої групи) зі стратегічного планування; аналіз (SWOT-аналіз); визначення місії, цілей, завдань; планування; реалізація плану; моніторинг, оцінювання [3, с. 15-16].

Для розроблення та втілення субрегіонального плану економічного розвитку дослідники [4] пропонують застосувати методологію п'яти логічних етапів: організація роботи; сканування середовища та аналіз; критичні питання, стратегічне бачення, SWOT-аналіз; стратегічні цілі, оперативні цілі, плани дій, проектні листки, завдання, пріоритети, ухвалення стратегій; реалізація та моніторинг виконання.

Найбільш поширеною у світовій практиці методикою стратегічного планування, яка знайшла своє застосування в Україні на початкових етапах його запровадження на рівні регіонів, передбачено такі 6 основних

кроків: підготовка до планування; формулювання бачення майбутнього; оцінювання ситуації, SWOT-аналіз та А-В-С аналіз; формулювання і вибір стратегічних цілей; підготовка плану дій та заходів; впровадження, а також моніторинг та оцінювання реалізації стратегії [12, с. 11-12].

Російські дослідники, як відмічає у своїй монографії Т. В. Ускова, розширюють кількість етапів до восьми, натомість об'єднують їх у три стадії: підготовчу стадію та стадії розробки й реалізації. Підготовча стадія передбачає ініціацію розробки стратегічного плану; проектування процесу стратегічного планування; формування процесу стратегічного планування. Стадія розробки містить стратегічний аналіз; вибір цілей та напрямків; формування стратегічних дій; прийняття стратегічного плану. На стадії реалізації, з позиції дослідників, мають бути, в першу чергу, створені умови для реалізації, а потім відбутися реалізація стратегії та її моніторинг [13, с. 227-229]. Сам автор монографії пропонує виділяти фазу розробки стратегії (аналіз стартових умов, визначення стратегічних цілей, орієнтирів, пріоритетів розвитку та шляхів їх реалізації) та фазу її реалізації (організація виконання запланованого та контроль за реалізацією) [13, с. 229-300].

Отже, як бачимо на підставі аналізу методологічних підходів, що наведені вище, в науковій літературі відсутня чітко закріплена універсальна послідовність виконання робіт з розробки стратегій економічного та соціального розвитку територій. Не регламентовано цей процес і на законодавчому рівні, щоправда це не стосується регіонів країни, які при розробці регіональних стратегій розвитку мають керуватися «Методичними рекомендаціями щодо формування регіональних стратегій розвитку» (від 2002 року) [14], а також «Порядком розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» (від 2011 року) [9]. У першому пункті обох нормативних актів вказується, що вони визначають єдиний порядок (єдині підходи) та основні методичні засади розроблення Радами міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку. Але, насправді мова йде лише про методичні засади; в розділі Методичних рекомендацій, що стосується порядку розробки стратегічного плану, та по тексту Порядку, який майже повністю дублює Методичні рекомендації 2002 року, не відмічаються етапи опрацювання стратегії.

В Наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції зазначається що, методичні рекомендації є типовими для регіонів, однак, як задекларовано в нормативно-правовому документі, вони можуть уточнюватися залежно від специфіки регіону за погодженням з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики. Можливо, керуючись саме цим пунктом не усіма регіонами методичні рекомендації були дотримані у повному обсязі, а звідси і чисто формальний їх підхід до стратегічного планування на виконання Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року. В Постанові КМУ від 2011 року [9] місце цих положень зайняло нове: «функції з методичного забезпечення процесу розроблення регіональних стратегій здійснює Мінекономрозвитку» [9]. Таким чином, незважаючи на затвердження у 2011 році КМУ порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку (останні лише дублюють раніше затвердженні Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій

розвитку) маємо недосконале методичне забезпечення стратегічного планування в державі, що обумовлює його несистемний характер та знижує ефективність застосування. Натомість у країні має бути опрацьована єдина методологія стратегічного планування, що міститиме комплексну методику розробки стратегій економічного та соціального розвитку територій різних ієрархічних рівнів, в останній, на наш погляд, мав би домінувати принцип стратегічного панування «знизу-вверх», починаючи від планування саме місцевого розвитку.

При цьому не розділяємо позицію дослідників відносно того, «що процедура стратегічного планування не допускає абсолютно однакового підходу, з огляду на відмінності у регіонах за рівнем економічної активності, географічними характеристиками і природними ресурсами, економічними умовами, соціальною організацією життєдіяльності населення, політичними умовами й ефективністю діяльності органів місцевої влади, однак загальні підходи і способи вирішення проблем виявляються схожими між собою» [3, с. 45]. На наш погляд ситуація зовсім протилежна: для різних систем мезорівня можна відпрацювати загальну технологію розробки стратегій їх економічного та соціального розвитку, а саме, описати поетапні дії, що мають бути виконані на шляху отримання стратегічного плану. Натомість способи досягнення стратегічної мети, незважаючи на її універсальність (спрямування об'єднаних зусиль влади, бізнесу та громади на збереження та розвиток потенціалу мезосистеми задля поліпшення життя громади), не можуть бути однаковими саме через суттєві відмінності між територіями за низкою параметрів. З огляду на це, нами пропонується загальна схема (модель) розробки стратегій економічного та соціального розвитку, універсальна для різних соціально-економічних систем мезорівня, яка враховує напрацювання вітчизняних та закордонних науковців у сфері стратегічного планування, положення чинних «Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку», «Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку», а також практичний досвід опрацювання стратегій розвитку мезосистем, який автор отримав, виступаючи співрозробником стратегій економічного та соціального розвитку Одеської області та м. Одеса відповідно до 2020 року та 2022 року.

За основу побудови загальної моделі взято системний підхід, який є найбільш поширеним та традиційно визнаним методологічним прийомом стратегічного управління соціально-економічними системами у тому числі й мезорівня. В основі такого підходу лежить дослідження соціально-економічних об'єктів як складних цілісних систем, оцінка впливу на їх функціонування зовнішнього оточення, вивчення окремих структурних частин системи та їх взаємозв'язку, визначення ролі кожної з них в загальному процесі функціонування та розвитку системи та виявлення впливу системи на окремі її підсистеми як складові, а також на інші системи. Тобто мова йтиме про три характеристики системи «вхід», «процес», «вихід». «Вхід» характеризує вплив зовнішнього середовища на систему, «процес» – те, що відбувається в системі, а вихід – вплив системи на зовнішнє середовище.

Стосовно соціально-економічних систем мезорівня доцільність застосування системного підходу може бути виправданою з огляду на такі аргументи:

– мезорівень – це проміжна ланка між макро- та мікрорівнем, яка не може розвиватися ізольовано від інших подібних систем та більш глобальної системи. Її самостійність має певні межі, а відповідно і стратегічна мета має погоджуватися з місією розвитку більш глобальних систем [15, с. 15];

– соціально-економічна система мезорівня складається з підсистем та елементів, що володіють якостями стратегічних суб'єктів її розвитку, відповідно, планування соціально-економічним розвитком вимагає врахування інтересів усіх суб'єктів системи;

– система може мати властивості, що відсутні у окремих її складових;

– діяльність усіх складових системи (її підсистем) має бути підпорядкована досягненню стратегічної мети соціально-економічної системи мезорівня;

– планування соціально-економічного розвитку системи передбачає послідовність та взаємозв'язок управлінських рішень для окремих елементів системи та усієї системи у цілому.

Поряд з системним має бути врахований і комплексний підхід до вирішення проблеми стратегічного планування соціально-економічного розвитку системи мезорівня, який спирається на врахування економічної, соціальної, екологічної складової соціально-економічного розвитку. Тобто об'єкт планування має розглядатися як єдине ціле, в межах якого комплексно досліджується ступінь впливу трьох складових на кінцевий результат його функціонування в перспективі.

Таким чином, спираючись, в першу чергу, на системний підхід, представимо процес стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем у вигляді трьох взаємопов'язаних етапів:

1. Підготовчий етап – діагностичний аналіз екзогенного та ендогенного середовища – як основа інформаційного забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень, передбачає стратегічний аналіз та прогнозування внутрішнього та зовнішнього середовища соціально-економічної системи мезорівня.

2. Основний етап – стратегічне планування – формування бачення майбутнього розвитку соціально-економічної системи мезорівня в розрізі місії, стратегічних пріоритетів, а також опрацювання сценаріїв розвитку, розробки стратегічних цілей та завдань в межах пріоритетних напрямків.

3. Заключний етап – реалізація, оцінка та контроль. Опрацювання механізмів реалізації запланованих заходів, моніторингу та оцінки ефективності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку мезосистеми, контроль та регулювання ефективності її виконання.

Якщо накласти запропоновані етапи стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем на шаблон загальносвітових методичних підходів (що побудовані за принципом надання відповіді на основні запитання), то отримаємо певну послідовність дій, реалізація яких дозволить відповісти на ключові питання стратегічного планування: «Де ми знаходимося?», «Де ми хотіли б знаходитися?» та «Як треба діяти, аби досягти бажаного результату у майбутньому?».

Кожен з окреслених етапів стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем переслідує виконання певних функцій, та має кінцевий результат з оглядну на специфіку процесно-функціонального підходу до стратегічного планування (див. табл. 2). Таким чином, процес стратегічного планування соціально-економічного розвитку

мезосистеми слід розглядати як впорядковану сукупність взаємопов'язаних управлінських процесів, реалізація яких через функції стратегічного планування втілюється у конкретних результатах.

Таблиця 2- Процеси, функції та результати стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем

Етапи стратегічного планування	Процеси	Функції	Результат
Підготовчий	Аналіз	Діагностичний аналіз соціально-економічного розвитку мезосистеми на основі моніторингу екзогенного та ендогенного середовища соціально-економічної системи	Комплексна оцінка наявного потенціалу соціально-економічного розвитку системи, виявлення сильних та слабких сторін системи, визначення пріоритетних проблем її соціально-економічного розвитку
Основний	Стратегічне планування	Стратегічна організація, цілеполагання	Бачення майбутнього, місія, пріоритетні напрям-ки, сценарії соціально-економічного розвитку системи мезорівня, стратегічні цілі та оперативні завдання в межах пріоритетних напрямків
Заклучний	Реалізація, оцінка, контроль	Мотивація, прогнозування, контроль, оцінка ефективності	Механізми реалізації пріоритетів, проекти, програми, система індикаторів, економічний ефект від впровадження стратегічних заходів

Якщо більш детально розглянути етапи стратегічного планування, з окресленням вхідної та вихідної інформації, то отримаємо модель стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем, що представлена на рис. 1.

Вихідним елементом цієї моделі є стратегія економічного та соціального розвитку мезосистеми. За формою такий документ має містити декілька взаємопов'язаних частин. Повністю розділяємо позицію вітчизняних дослідників [16, с. 33-37] з приводу наявності в ній таких складових: констатуючої частини (в якій має бути представлено огляд сучасних тенденцій економічного та соціального розвитку території), змістової частини (в якій описуватимуться стратегічні цілі та оперативні завдання), реалізаційної частини (вказує на механізми, моніторинг та етапи реалізації стратегії). Щоправда увага науковців у даному випадку торкалася державної стратегії регіонального розвитку, проте, на наш погляд, такі складові доречні до усіх стратегічних планів економічного та соціального розвитку всіх територій мезорівня. Крім того, такі три частини повною мірою відповідають трьом етапам стратегічного планування, що розглянуті вище та відображені на рис. 1.

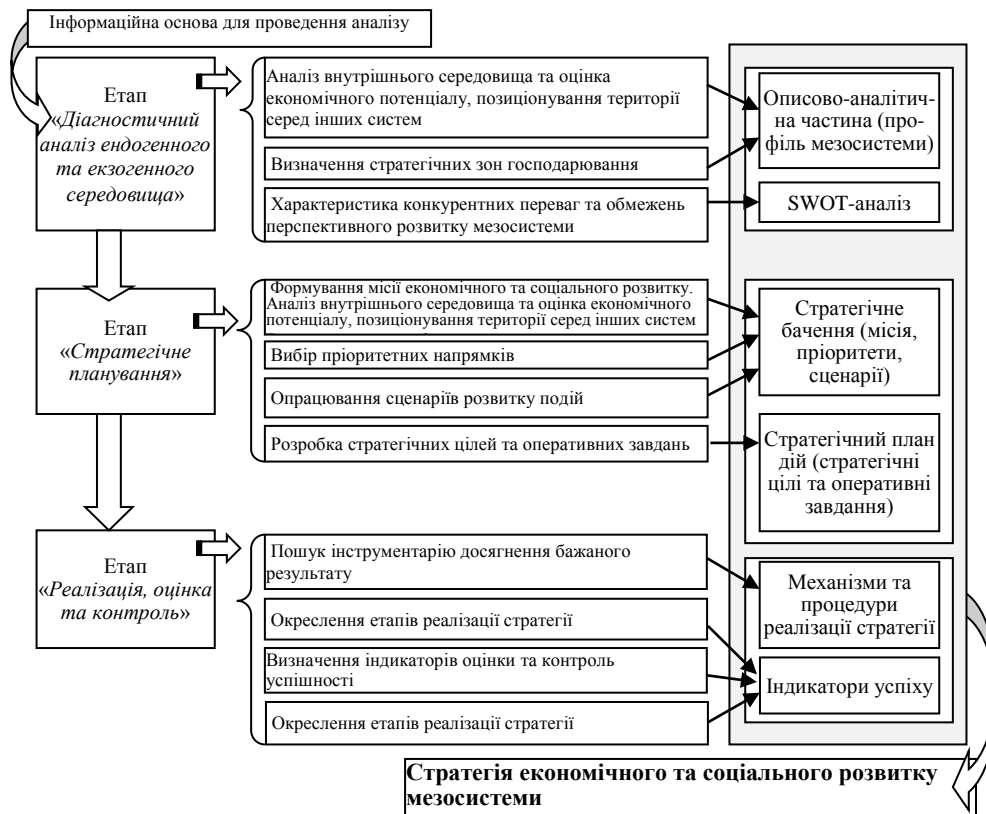


Рисунок 1- Модель стратегічного планування економічного та соціального розвитку мезосистем

Вітчизняні нормативно-законодавчі акти зі стратегічного планування, а саме [9; 14], передбачають такі складові стратегічних планів регіонального розвитку: описово-аналітична частина; бачення майбутнього; характеристика конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону; стратегічні цілі та поетапний план дій; механізми реалізації стратегічного плану. Проте, аналіз, що був проведений автором, засвідчує, що положення законодавства країни були дотримані регіонами лише на 64 %. Такий висновок зроблено не тільки шляхом поверхневого вивчення стратегій (співставлення назви розділів регіональних стратегій з тими розділами, в які мала б бути структурована інформація щодо перспектив економічного та соціального розвитку регіону відповідно до нормативного поля), але й шляхом поглибленого опрацювання інформації, яка презентує регіон на шляху його розвитку, та опрацьована розробниками у процесі формування стратегій.

Наприклад, з найбільшої кількості розділів (18) складається стратегія економічного та соціального розвитку Миколаївської області, з найменшої (4) – стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області. З одного боку, кількість розділів не має принципового значення, головне, щоб в документі була відображена уся потрібна інформація щодо перспективного розвитку регіону. Проте, це не стосується жодного з названих регіонів Півдня України. У стратегії розвитку Херсонської області відсутнє бачення майбутнього; порушено принцип пріоритетності

панування – стратегічна мета та пріоритети окреслені в розрізі 9 стратегічних планів. Стратегія розвитку Миколаївської області теж являє собою набір декількох стратегій, які, швидше за все в рамках даного документу мали б мати назву пріоритетних напрямків розвитку; в ній теж відсутнє бачення майбутнього, місія регіону. Крім того, вона перенасичена інформацією теоретичного плану, яка зовсім не цікава практикам-користувачам стратегічних планів, і не повинна міститися в стратегіях: окремими розділами подано принципи регіональної політики та реалізації державної регіональної політики. З іншого боку, структура документу, зазвичай, відображає наукові погляди розробників стратегічного плану, які виробили своє власне бачення відносно структурування інформації, що має містити стратегія. Як результат маємо різну кількість розділів. Тому лише поверхневий аналіз стратегій, а саме їх порівняння за змістом не дає можливість судити про дотримання розробниками методичних рекомендацій. Є, наприклад, стратегії, в яких оцінка фактичного стану розвитку регіону подається не окремим розділом, як це передбачено законодавством, а в розрізі пріоритетів чи стратегічних цілей, які стосуються певної складової потенціалу території (наприклад, стратегія Чернігівської області).

Аналіз стратегій дозволив виділити і зайву, на наш погляд, інформацію, якою перенасичені стратегічні плани розвитку регіонів. Такою є, основні принципи регіональної політики (Житомирська область), принципи реалізації стратегії (Волинська, Кіровоградська) з огляду на те, що вони мають бути регламентовані законодавством в документах макрорівня; інституціональні умови регіонального розвитку (Закарпатська область), методологічні та методичні засади розвитку регіону та науково-методичні засади розроблення стратегії розвитку регіону (Полтавська область). Недоречним, на наш погляд, є і детальний опис у вступі стратегії Запорізької області процедури розробки стратегії. Натомість позитивним слід відмітити той факт, що у стратегіях деяких регіонів представлено стратегічні пріоритети розвитку районів та міст області (Житомирська, Запорізька, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Черкаська, Чернігівська). Це вказує на взаємозв'язок стратегій мезорівня.

Відносно структури документу та їх змістового наповнення повністю дотримано Методичні рекомендації у стратегіях розвитку Запорізької та Тернопільської області, в яких уся інформація, що передбачена рекомендаціями, згрупована в межах регламентованих законодавством 5 розділів.

Ступінь відповідності змісту стратегій економічного та соціального розвитку регіонів країни вимогам законодавства з питань стратегічного планування економічного та соціального розвитку регіонів країни (вибірково з 21 показника, що аналізувалися автором) представлена на рис. 2.

На наш погляд стратегії економічного та соціального розвитку територій мезорівня повинні мати ідентичну структуру з точки зору презентації регіону чи іншої території мезорівня для потенційних інвесторів. Адже, якщо стратегії будуть складатися за загальною схемою, то це спростить зусилля інвесторів у напрямку пошуку перспективних місць вкладання капіталу з огляду на можливість швидше (за наявності відповідного розділу) ознайомитися з поточною ситуацією, що склалася, та перспективами розвитку мезосистеми. З цієї позиції, вважаємо, що

інформація у стратегії щодо поточного та перспективного розвитку території мезорівня має бути представлена в розрізі 3 боків та 6 розділів, які представлені на рисунку 1.

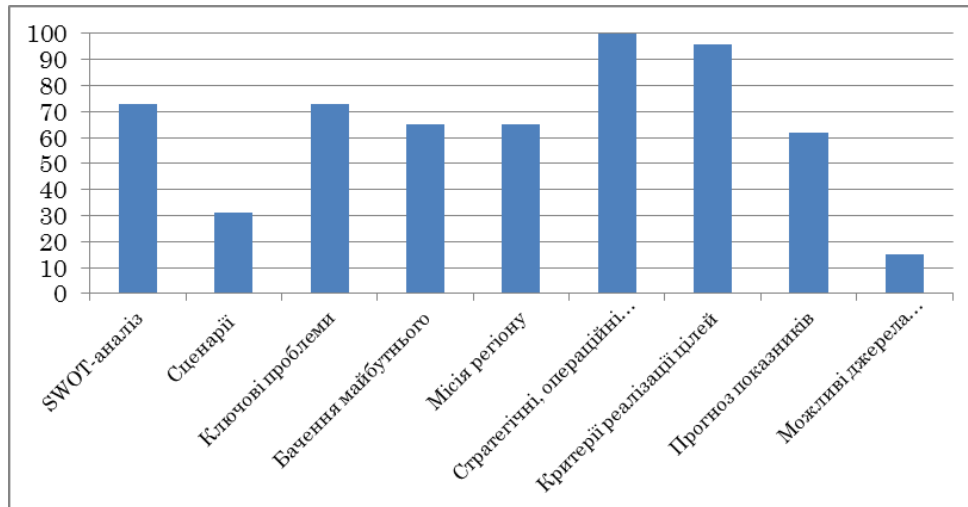


Рисунок 2- Відповідність змісту стратегій економічного та соціального розвитку регіонів країни вимогам методичних рекомендацій

Така структура, що опрацьована нами з урахуванням вимог нормативно-законодавчих актів зі стратегічного планування шляхом їх вдосконалення та адаптації до інших територій мезорівня є доволі лаконічною, та виправданою. Маючі саме такі складові, що ідентичні за змістом, без зайвих зусиль можна ознайомитися з оптимістичним поглядом на розвиток соціально-економічної системи мезорівня в майбутньому, порівняти інформацію, щодо фактичного стану його розвитку та поетапного плану дій влади на шляху досягнення стратегічного майбутнього, знайти вигідні для себе варіанти інвестування.

ВИСНОВКИ

Результатом проведеного дослідження стала загальна методологія стратегічного планування економічного та соціального розвитку складних соціально-економічних систем мезорівня як сукупність правил, що висуваються до суб'єктів у процесі передбачення майбутнього об'єкту, та знаходять своє втілення у системі принципів стратегічного планування та логічній послідовності відпрацювання процедур цього процесу. Керування загальною методологією дозволить суб'єктам стратегічного планування опрацювати співставні стратегічні плани перспективного соціально-економічного розвитку територій мезорівня, що у свою чергу спростить зусилля потенційних інвесторів у напрямку пошуку перспективних місць вкладання капіталу з огляду на можливість швидше ознайомитися з поточною ситуацією, що склалася, та баченням майбутнього розвитку мезосистеми.

SUMMARY

PECULIARITIES OF THE STRATEGIC PLANNING METHODOLOGY IN THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIES

N. V. Smentyna,

*Odessa National Economic University,
8, Preobrazhenska Str., Odessa, 65082, Ukraine*

The article examines the methodological issues of strategic planning of mezosystems' economic and social development. The subjects of the process predicting the future of mezosystems are defined. The principles of strategic planning are systematized. General logical sequence of testing procedures for developing and implementing strategies for economic and social development areas of mesolevel are worked out.

Keywords: *strategic planning, methodology, socio-economic system, mesolevel.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Методология [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.methodolog.ru>.
2. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, В. Мамонова, І. Федів, І. Санжаровський; [за ред. І. Санжаровського]. – К.: Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
3. Берданова О. Стратегічне планування :навчальний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
4. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів: [Проект USAID: Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність]. – К., 2012. – 183 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Тлумачення від 12.04.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
8. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III // Відомості ВРУ. – 2000. – № 25. – С.195.
9. Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. №1186.
10. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : зб. матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2011. – 88 с.
11. Васильченко Г. Методологія та практика стратегій місцевого економічного розвитку та підприємств в умовах глобалізації / Г. Васильченко // Стратегія економічного розвитку України Спецвипуск. – 2011. – № 28. – С. 30–36.
12. Лех І. І. Досвід стратегічного планування розвитку Запорізької області із залученням громади/ І. І. Лех, С. А. Могильний, В. В. Назаренко // за ред. І. М. Санжаровського. – К.: «К.І.С.», 2008. – 96 с.
13. Ускова Т. В. Управление устойчивым развитием региона: монография / Т. В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
14. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджені Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29 червня 2002 р. № 224.
15. Инновационные механизмы стратегического управления развитием социально-экономических систем / М. А. Боровская, И. К. Шевченко, А. В. Бабикина, И. С. Богомолова, С. В. Гриненко, Е. К. Задорожня, и др.; под ред. М. А. Боровской, И. К. Шевченко. – Таганрог: изд-во ТГИ ЮФУ, 2012. – 198 с.
16. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.

Надійшла до редакції 12 жовтня 2014 р.