

УДК 332.12+316:33

НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Томарева-Патлахова В. В., к.е.н., доцент, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

Томарева-Патлахова В.В. Науково-методичні рекомендації щодо формування державної стратегії розвитку регіонів України.

У статті обґрунтовано визначальну роль стратегічного управління економічними системами, у регіональному вимірі зокрема, а також надано пояснення теоретико-методологічної природи підходів до стратегічного управління. Автор дає пояснення об'єктивній необхідності у застосуванні підходів державного стратегічного управління, що вимагає координації систем державного стратегічного планування, державного управління та регулювання у рамках системи державної регіональної економічної політики та процесу її реалізації, для формування державної стратегії регіонального розвитку. Виявлено та пояснено значення і принципи системи державного стратегічного планування у системі управління стратегічними завданнями. У статті означено новий підхід до природи формування довгострокових цілей державної стратегії регіонального розвитку, що дає можливість вирішити системно стратегічні завдання стратегічного управління регіональної економічної системи. Автор виявляє та пояснює значення і принципи системи державного регулювання у системі управління стратегічними завданнями. Також запропоновано систему формування державної стратегії регіонального розвитку на основі координації державного стратегічного планування та державного регулювання, де принципи і методи державної регіональної політики узгоджені з принципами та методами стратегічного планування, організації, координації, моніторингу й оцінюванню.

Tomareva-Patlahova V. The basic issues of the state development strategy of Ukraine's regions.

The article deals with main role of strategic management of economic systems, in particular the regional dimension. The theoretical and methodological approaches of strategic management are considered. The author gives an objective explanation of the state strategic management's implementation. It requires coordination of state strategic planning, governance and regulation in the framework of the state regional policy and its implementation process to form the state strategy of regional development. The importance and principles of public strategic planning in the system of strategic objectives are considered. The author defines a new approach of the long-term objectives' determination of the state regional development strategy. The strategic objectives of the strategic management of the regional economic system are determined. The author identifies and explains the meaning and principles of the state regulation in the system of strategic objectives. The system of state regional development strategy is proposed. It should be based on coordination of state strategic planning and government regulation, where the principles and methods of state regional policy consistent with the principles and methods of strategic planning, organization, coordination, monitoring and evaluation. The long-term development goals of the region is the realization of the synergistic effect regional economic system.

Томарева-Патлахова В.В. Научно-методические рекомендации по формированию государственной стратегии развития регионов Украины.

В статье обоснована роль стратегического управления экономическими системами, в региональном измерении в частности, а также предоставлено объяснение теоретико-

методологической природы подходов к стратегическому управлению. Автор объясняет объективную необходимость в применении подходов государственного стратегического управления, что требует координации систем государственного стратегического планирования, государственного управления и регулирования в рамках системы государственной региональной экономической политики и процесса ее реализации, для формирования государственной стратегии регионального развития. Рассмотрены значение и принципы системы государственного стратегического планирования в системе управления стратегическими задачами. В статье раскрыт новый подход к формированию долгосрочных целей государственной стратегии регионального развития, дает возможность решить системно стратегические задачи стратегического управления региональной экономической системы. Автор выявляет и объясняет значение и принципы системы государственного регулирования в системе управления стратегическими задачами. Также предложена система формирования государственной стратегии регионального развития на основе координации государственного стратегического планирования и государственного регулирования, где принципы и методы государственной региональной политики согласованы с принципами и методами стратегического планирования, организации, координации, мониторинга и оценке.

Постановка проблеми. В умовах невизначеності зовнішнього економічного середовища, динамічного і швидкого прогресу світового господарства і змінної регіональної економічної системи стратегічне управління економічним розвитком регіону має особливе значення. На рівні державної регіональної економічної політики природа стратегічного управління сьогодні має формулюватися на розумінні його як процесу, де регіон як економічна система підлягає плануванню, організації, координації, моніторингу й оцінюванню. А тенденція до децентралізації створює економіко-правові підвалини до самостійного на рівні регіону аналізу зовнішнього динамічного середовища, планування на середньо- та довгострокову перспективу соціально-економічного розвитку регіону, формулювання і створення бажаного ефективного економічного результату та користування цим результатом.

Державне стратегічне управління у регіональному вимірі як комплекс заходів формує базис для впорядкування системи програмування розвитку регіональних господарських систем. Економічний ефект стратегічного підходу в політиці розвитку регіону виявляється у досягненні економічних результатів від спеціалізації регіонів, підвищенні їх конкурентоспроможності, зростанні ефективності використання потенціалу їх розвитку, підвищенні самовідтвореності регіональних економічних систем тощо.

Державна концепція соціально-економічного розвитку регіонів сьогодні має базуватися на досягненні довгострокового й очікуваного ефекту від реалізації регіональної економічної політики. Це залежить від координації систем державного стратегічного планування, державного управління та регулювання у рамках системи державної регіональної економічної політики та процесу її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему формування стратегії розвитку регіонів у контексті реалізації державної регіональної політики, зокрема питання стратегічного планування, державного управління та державного регулювання розвитку регіонів у контексті теоретико-методологічних підходів стратегічного управління економічними системами вивчають: І. Ансофф, В. Байнів, С. Біла, Ф. Брайсон, Л. Браун, В. Бріан, Я. Варда, З. Варналій, А. Гнатенко, Г. Гордон, А. Гранберг, Д. Грейсон, Данілов-Данільян, Б. Данилишин, П. Друкер, О. Жихор, В. Жук, В. Катькало, М. Кушнір, К. Лосев, К. О'Делл, Т. Пітерс, Р. Уотерман, А. Файоль, Е. Чаффі, О. Шевченко та інші.

Тому варто закласти науково обґрунтовану і відповідно змінним економічним умовам розвитку економіки регіону базу до державного стратегічного управління регіоном у контексті формування державної стратегії регіонального розвитку. Тут важливо погоджувати принципи і методи державної регіональної економічної політики з

принципами та методами стратегічного планування, організації, координації, моніторингу й оцінюванню, яке застосовується як раз для успішної реалізації цієї політики.

Мета статті та постановка завдання:

- обґрунтувати визначальну роль стратегічного управління економічними системами, у регіональному вимірі зокрема, та пояснити теоретико-методологічну природу підходів до стратегічного управління;
- пояснити об'єктивну необхідність у застосуванні підходів державного стратегічного управління, що вимагає координації систем державного стратегічного планування, державного управління та регулювання у рамках системи державної регіональної економічної політики та процесу її реалізації, для формування державної стратегії регіонального розвитку;
- виявити та пояснити значення і принципи системи державного стратегічного планування у системі управління стратегічними завданнями;
- означити новий підхід до природи формулювання довгострокових цілей державної стратегії регіонального розвитку, що дає можливість вирішити системно стратегічні завдання стратегічного управління регіональної економічної системи;
- виявити та пояснити значення і принципи системи державного регулювання у системі управління стратегічними завданнями;
- запропонувати систему формування державної стратегії регіонального розвитку на основі координації державного стратегічного планування та державного регулювання, де принципи і методи державної регіональної політики узгоджені з принципами та методами стратегічного планування, організації, координації, моніторингу й оцінюванню.

Викладення основного матеріалу. Зміни економічного зростання країн, бізнесу та територій зумовили зміни у теорії управління економічними системами. Зокрема, актуальним стає стратегічне управління такими системами. На початку 70-х років ХХ ст. стратегічне управління стало основою для довгострокової діяльності бізнесу, підприємств як господарської одиниці.

Так, в умовах мінливого зовнішнього або внутрішнього середовища, або і того й іншого, підприємству цілком можна рекомендувати систему управління стратегічними завданнями. Таким чином, система управління стратегічними завданнями – це і є система стратегічного управління. Основу стратегічного управління було закладено за допомогою виділення стратегічного управління з усієї теорії управління; за допомогою виділення стратегічних завдань і нових методів їх вирішення з урахуванням впливу зовнішнього середовища підприємства. Стратегічне управління відокремилося в окрему сферу знань у зв'язку з відмінністю його від планового управління невизначеністю майбутнього стану зовнішнього середовища. Планове ж управління передбачало стабільність політичних, економічних, екологічних та інших характеристик сфери господарювання в майбутньому [8, с. 17].

Природу стратегічного управління, його принципи і методи варто застосовувати до формування державних і регіональних стратегій розвитку регіонів. Зокрема, слід враховувати теоретико-методологічні основи різних підходів до стратегічного управління: аналіз динамічного зовнішнього середовища, особливо турбулентного стану; формування цілей відповідно до потреб споживача; формування і реалізація стратегії відповідно до нових обставин у динамічному зовнішньому середовищі, які викликають неповторювані вирішення стратегічних завдань; формування і підвищення конкурентоспроможності; система та персоніфікація прийняття раціональних рішень; якість продукту і результатів праці тощо.

Державне стратегічне управління у рамках реалізації державної регіональної економічної політики вимагає координації систем державного стратегічного планування, державного управління та регулювання у рамках системи державної регіональної економічної політики та процесу її реалізації. Нормативно-правовою та організаційно-

економічною формою цей процес реалізується через державну стратегію регіонального розвитку (далі – Стратегія). Підходи до формування Стратегії сьогодні вимагають змін відповідно до вдосконалення чинних та використання зарубіжних.

Об'єктивними передумовами вдосконалення Державної стратегії регіонального розвитку є зростання ролі регіональної політики в державній політиці країни, поступовий перехід від короткострокового до середньо- і довгострокового планування регіонального розвитку (передусім формування місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу бюджетування і середньострокового бюджетного планування), посилення процесів децентралізації ресурсів на потреби регіонального й місцевого розвитку [10, с. 32]. Орієнтація стратегії України на інноваційно-інвестиційні моделі розвитку передбачає застосування новаторських підходів найперше до розробки і впровадження стратегій загальнодержавного та регіонального розвитку [9].

Розвиток науково-методичного підґрунтя стратегічного планування регіонального економічного розвитку лежить в основі розробки стратегій і програм соціально-економічного розвитку регіонів, внаслідок чого підвищується якість прийнятих управлінських рішень на всіх рівнях управління регіональним розвитком, а відповідно, і зростання економіки регіону.

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 [11, с. 67].

На сучасному етапі реалізації державної регіональної економічної політики стратегічне планування є інструментом прямого впливу для досягнення збалансованого регіонального розвитку. Державне стратегічне планування на рівні регіону має інструменти індикативного прогнозування, інформаційного забезпечення прийняття об'єктивних управлінських рішень на регіональному, місцевому та загальнодержавному рівнях. Зокрема, стратегічного планування реалізується у державній стратегії регіонального розвитку. Українська версія державних стратегій регіонального розвитку передбачає створення механізмів комплексної модернізації соціально-економічного розвитку регіону, визначення базових пріоритетів регіонального розвитку на середньо- й довгострокову перспективу, підвищення конкурентоспроможності регіональних комплексів.

Сментина Н. В. методологію стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій мезорівня як складних соціально-економічних систем (мезосистем) розуміє як 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. 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 [11, с. 68].

Основними методологічним принципом планування ми відносимо такі: системність, безперервність, комплексність, адекватність, цілеспрямованість та пріоритетність, оптимальність, збалансованість і пропорційність, соціальна орієнтація, поєднання галузевого та регіонального аспектів планування.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону загалом визначає цільові індикатори та пріоритети діяльності регіонів. На його основі мають будуватися програми розвитку регіонів на поточний рік, галузеві програми. З огляду на це, С. О. Біла вважає, що стратегічне планування та прогнозування розвитку регіонів повинно мати на меті: скорочення кількості документів, що визначають перспективи розвитку регіонів України; узгодження різнопланових цілей, визначених у цих документах; забезпечення єдності підходів, урахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку країни та регіонів; оптимізацію процедур розроблення й затвердження регіональних стратегій.

Повсюдне запровадження стратегічного планування розвитку регіонів дозволить досягти таких процедурних цілей: забезпеченості цілеспрямованості розвитку, узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів зі стратегією регіонального розвитку; ефективного та цільового витрачання коштів; узгодження загальнонаціональних та регіональних стратегій розвитку [12, с. 24-25].

У системі управління стратегічними завданнями стратегічне планування реалізує одну з головних завдань державної регіональної економічної політики – цілевизначення. Тобто розробка системи заходів для досягнення встановлених до реалізації цілей. Саме визначення довгострокових цілей регіонального розвитку лежить в основі сучасної Стратегії:

- 1) підвищення конкурентоспроможності регіонів;
- 2) територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- 3) ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

Формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку потребує врахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку кожного регіону. Такий підхід визначає і формулювання цілей регіональної політики до 2020 року [2]. Якість державного стратегічного планування впливає на ефективність всієї управлінської діяльності.

Державна регіональна економічна політика ґрунтується на централізованому підході у плануванні, розподілі коштів регіонам, хоча програмно-цільовий метод фінансування і підтримки розвитку регіонів визначено як пріоритетний та більш ефективний. Рішення щодо стратегічного планування та прогнозування розвитку галузей і економіки регіону в цілому, формування механізму загальних умов господарювання приймаються центральними органами влади. Однак, варто зазначити, що такий підхід до формулювання цілей Стратегії не дозволяє вирішити системно стратегічні завдання стратегічного управління регіональної економічної системи. На нашу думку, природою визначення довгострокових цілей розвитку регіону має стати реалізація синергетичного ефекту самовідтворювальної регіональної економічної системи за допомогою децентралізованого фінансування використання власного потенціалу для підвищення міжнародної конкурентоспроможності регіону. У подальшому розвитку стратегічного планування державному управлінню варто застосовувати більш прогресивні підходи стратегічного управління, зокрема, Стратегія має містити цілі, принципи, об'єкти і механізми реалізації цілей направлені на реалізацію конкурентних переваг регіонів, а не на підтримку депресивних територій та базового рівня економічного зростання регіонів.

Координація системи державного стратегічного планування та системи й процесу державного регулювання дає можливість реалізувати стратегічні завдання стратегічного управління регіональної економічної системи. Оскільки, сьогодні державна регіональна економічна політика України реалізується під впливом динамічних структурних змін внутрішнього та зовнішнього середовища регіонів, то взаємозв'язок реалізації державного управління у регіональному вимірі формується через реалізацію стратегічного плану розвитку регіонів, де основою стає застосування синергетичного підходу для реалізації та удосконалення цього плану.

Реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній

схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях. Державна стратегія регіонального розвитку України визначає: 1) тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів; 2) пріоритети державної регіональної політики на відповідний період; 3) стратегічні цілі і напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва; 4) оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; 5) основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; 6) систему моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [1].

Для виконання цих завдань необхідна політична воля органів влади всіх рівнів, ефективне публічне врядування для активізації місцевої ініціативи й виконання функцій комплексного розвитку регіонів країни. Це викликає об'єктивну потребу в регіональному управлінні, що представляє собою систему цілеспрямованого соціально-політичного впливу і ззовні, і в межах регіону задля отримання очікуваного позитивного політичного й соціально-економічного результату (ефекту), узгодженого із цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою [10, с. 6].

Стратегія визначає напрям, що приводить до кінцевого результату, залишаючи свободу вибору, враховуючи зміни в навколишньому середовищі [7, с. 23]. В умовах трансформації ринкових відносин розвиток системи регіонального управління постійно перебуває у стані модифікації та модернізації. З огляду на це, процес визначення напрямів, способів раціоналізації системи управління та вдосконалення її ієрархічної структури; оптимізація системи регіонального управління з урахуванням сучасних вимог і завдань соціально-економічного та просторового розвитку країни тощо також перебуває у процесі реформування [10, с. 8].

Динамізм зовнішнього середовища регіонів визначається впливом імперативів сталого економічного зростання. Тому в основу теоретико-методичних підходів вирішення стратегічних цілей державної регіональної політики України визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року [2] на рівні державного регулювання розвитку регіональних економічних систем слід покласти: програмний метод виявлення і фінансування стратегічних пріоритетів; програмно-цільовий метод реалізації основних імперативів регіонального розвитку; моніторинг й оцінювання конкурентних переваг регіонів України та ЄС; програмний метод реалізації цілей економічного зростання національних і регіональних економік ЄС; програма координації інтересів державного управління на рівні держави, місцевого самоуправління та громади.

Нестабільне і невизначене зовнішнє середовище розвитку регіонів може стимулювати впровадження стратегічних планів та програм у рамках державного управління розвитку регіонів. При цьому слід застосовувати систему методів та інструментів з метою досягнення синергетичного ефекту та процесів самовідтворення регіональних економічних систем. Система державного стратегічного планування та державного регулювання регіонального розвитку відповідно до державної регіональної політики є складною системою погодження цілей, завдань і принципів регіональної політики та процесу стратегічного управління (рис. 1). Злагоджена робота системи дає можливість реалізувати довгострокові цілі та стратегічні завдання на рівні стратегічного управління регіональним розвитком у формі державної стратегії регіонального розвитку.

Механізм системи дає можливість виявити джерела ефективності, досягнення синергетичного ефекту та підвищення рівня соціально-економічного зростання регіональної економічної системи на основі задоволення потреб регіону та забезпечення відтворення регіону. Внутрішні зв'язки елементів системи реалізують стратегічне управління як процес формування стратегічних цілей, стратегічних планів, програм і бюджетів, прогнозу соціально-економічного розвитку, вибору альтернативних варіантів розвитку регіону, визначення конкурентних переваг, визначення потенціалу регіону та його потреб тощо.

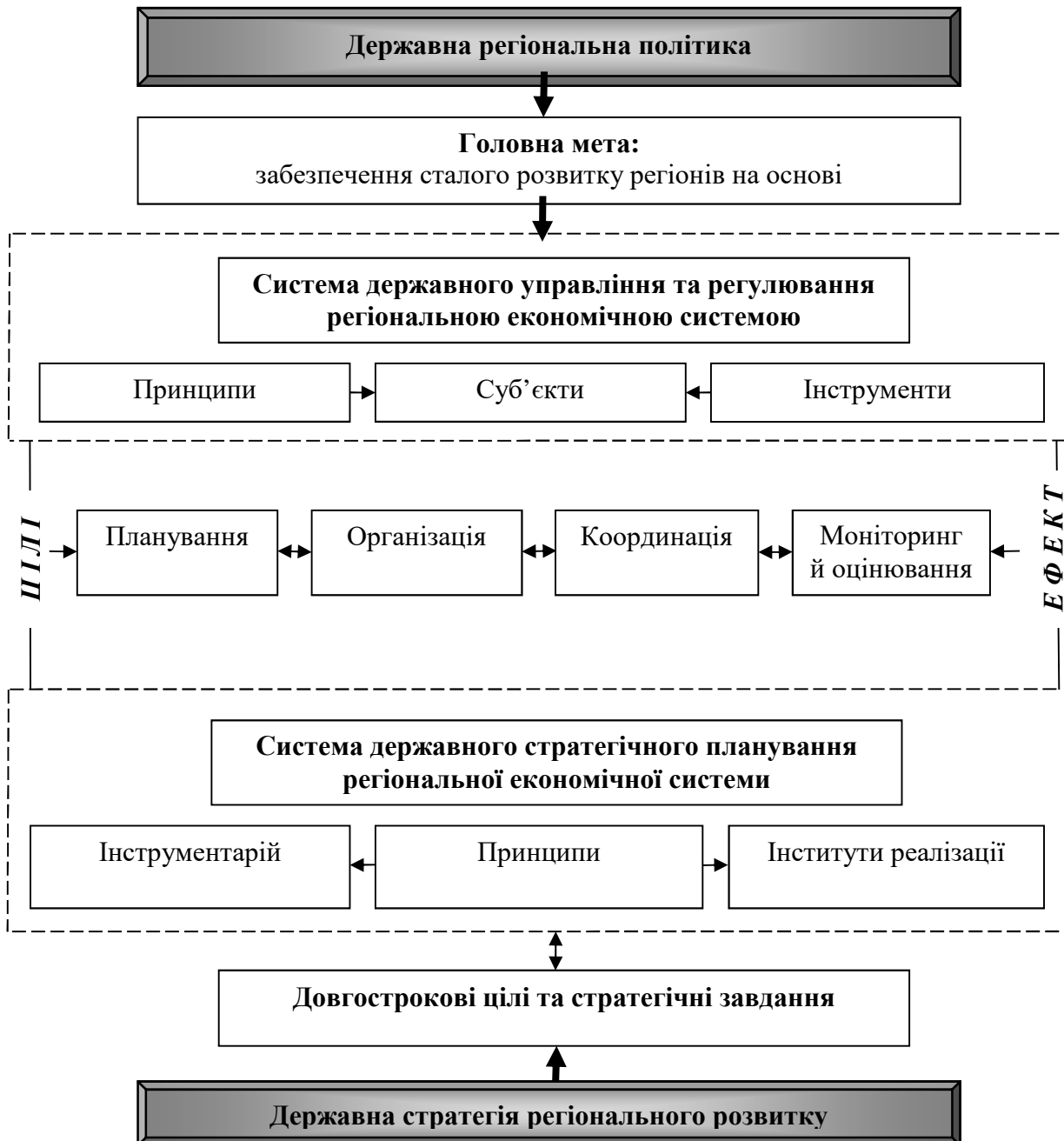


Рисунок 1 – Система формування державної стратегії регіонального розвитку на основі координації державного стратегічного планування та державного регулювання

Висновки. Підходи стратегічного управління як системи та процесу управління стратегічними завданнями до формування державної стратегії регіонального розвитку дають можливість реалізувати державну регіональну політику у періоди невизначеності і динамізму зовнішнього середовища регіону. Координація систем державного стратегічного планування та державного регулювання як інструментів державної регіональної політики рекомендується для формування системи та механізму реалізації державної стратегії регіонального розвитку.

Теоретико-методологічною основою формування державної стратегії регіонального розвитку має стати визначення довгострокових цілей розвитку регіону, де природою є реалізація синергетичного ефекту самовідтворювальної регіональної економічної системи за допомогою децентралізованого фінансування використання власного потенціалу для підвищення міжнародної конкурентоспроможності регіону. Стратегія має містити цілі, принципи, об'єкти і механізми реалізації цілей направлені на реалізацію конкурентних

переваг регіонів, а не на підтримку депресивних територій та базового рівня економічного зростання регіонів.

Список використаної літератури:

1. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-19 // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – С. 90.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – С. 23.
3. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932-2015-п. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>.
4. Богашко О. Л. Науково-методичні засади стратегії економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / О. Л. Богашко. – К., 2006. – 24 с.
5. Бутко М. П. Методологічні засади формування сучасної парадигми політики регіонального розвитку / М. П. Бутко, О. Д. Хомик // Регіональна економіка. – 2014. – №2. – С. 7-16.
6. Жаворонков В. О. Стратегічне планування економічного розвитку на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / В. О. Жаворонков. – К., 2009. – 21 с.
7. Жихор О. Б. Модель державного регулювання розвитку регіону : стратегічні, тактичні та операційні напрями / О. Б. Жихор, Н. В. Кузьминчук // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 1 (16). – С. 21-25.
8. Меліх О. О. Адаптивна стратегія територіально-виробничої оптимізації та економічного розвитку харчової промисловості регіону: теорія, методологія, практика : дис. ... д-ра. екон. наук : спец. 08.00.05 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / О. О. Меліх. – Одеса, 2015. – 467 с.
9. Мікула Н. А. Зміни методологічних підходів до формування стратегій регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Н. А. Мікула, О. І. Дацко // Ефективна економіка. – 2009. – № 3. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=32>.
10. 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.
11. Сментина Н. В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій / Н. В. Сментина // Вісник СумДУ. Серія Економіка. – 2013. – № 4. – С. 67-80.
12. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічне планування, державне регулювання, державне управління, державна регіональна політика, державна стратегія регіонального розвитку, синергетичний ефект, регіональна економічна система, планування, організація, координація, моніторинг, оцінювання.

Ключевые слова: стратегическое управление, стратегическое планирование, государственное регулирование, государственное управление, государственная региональная политика, государственная стратегия регионального развития, синергетический эффект, региональная экономическая система, планирование, организация, координация, мониторинг, оценка.

Key words: strategic management, strategic planning, regulation, public administration, state regional policy, state regional development strategy, synergies, regional economic system, planning, organization, coordination, monitoring and evaluation.