

УДК 332.13

IMPROVING INSTITUTIONAL SUPPORT STRATEGIC PLANNING PROCESS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Kovalevska A. V.*Associate Professor, Candidate of Economic Sciences, Assistant professor of business economics urban economy O. M. Beketov Kharkiv National University of municipal services, Kharkiv, Ukraine***Ковалевська А. В.***доц., к.е.н, доцент кафедри економіки підприємств міського господарства Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова, м. Харків, Україна***Balog A. G.***Senior Lecturer, Department of Economics and Management I. I. Mechnikov Odessa National University, Odessa, Ukraine***Балог О. Г.***ст. викладач кафедри економіки та управління Одеського національного університету ім. І.І. Мечнікова, м. Одеса, Україна*

Abstract. The article investigates the existing preconditions for strategic planning at the regional level, the definition of the problems associated with the implementation of the process. Authors' offer their own vision of what institutions should take an active role in the development of socio-economic development of the region as needed between redistribute the functions, powers and responsibilities to improve the quality of management and implementation of the decentralization reform management.

Keywords: region, strategic planning, economic and social development, subjects of regulation, institutions, goals, objectives, functions, powers, duties, responsibilities.

Анотація. Стаття присвячена дослідженню наявних передумов стратегічного планування на регіональному рівні, визначенню проблем, що пов'язані з реалізацією даного процесу. Авторами запропоновано власне бачення того, які інститути мають приймати активну участь у процесі розробки стратегії соціально-економічного розвитку регіону, як необхідно між ними перерозподілити функції, повноваження та обов'язки з метою підвищення якості управлінської діяльності та реалізації реформи децентралізації управління.

Ключові слова: регіон, стратегічне планування, соціально-економічний розвиток, суб'єкти регулювання, інститути, цілі, завдання, функції, повноваження, обов'язки, відповідальність.

Постановка проблеми. На сучасному етапі слід констатувати, реалізація ринкових реформ на рівні регіональних соціально-економічних систем зіткнулася з переліком складних чинників, що призвели до розбалансування, асиметрії і диспропорції розвитку регіонів України. Це обґрунтовує актуальність та необхідність використання наукових підходів до забезпечення розвитку регіонів, і важливе значення у цьому процесі займає використання стратегічного управління, яке спрямоване на забезпечення сучасного та майбутнього сталого розвитку, досягнення стратегічних цілей і завдань, які стоять перед державою, її складовими та кожним громадянином.

Попередні авторські дослідження дозволяють стверджувати, що сучасний регіон доцільно розглядати як цілісне соціально-економічне територіальне утворення, що має характерні, властиві тільки йому, риси розвитку, структуру господарства, народногосподарську спеціалізацію, проблеми, в якому домінуючу роль відіграє населення, громада, колектив, які складають регіональну спільноту та визначають її

особливість. Отже один із найважливіших чинників виникнення й існування регіону – специфічна свідомість регіональної спільноти.

Зміна парадигми розуміння категорії «регіон» призводить і до певних трансформацій в системі управління даною складною соціально-економічною системою. Так в роботі [1] визначено: «Управління регіоном та його розвитком є специфічним відмінним процесом і потребує раціоналізації та удосконалення. Насамперед, це зумовлено динамічною зміною складності об'єкту управління та його сутнісних характеристик». Саме регіональне управління покликане активізувати й актуалізувати використання всіх видів наявних ресурсів, віднайти нові ринкові (зовнішні та внутрішні) можливості розвитку, створити оптимальні умови і забезпечити досягнення різноманітних цілей шляхом реалізації сукупності завдань. Регіональне управління в широкому змісті – це вплив на процес, об'єкт, систему для забезпечення та збереження їхньої рівноваги або переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей. Вельми важливо усвідомлювати, що до основних суб'єктів регіонального

управління сьогодні слід віднести державу в лиці органів всіх рівнів державної влади, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, об'єднання, представників бізнес-кіл та наукових кіл, громадівські асоціації, населення тощо. Всі означені суб'єкти є носіями власних економічних інтересів, які мають бути враховані в реальному процесі реалізації конкретних дій. Для цього суб'єкти мають бути організовані в дієві інститути регіонального розвитку відповідно до сучасних економічних умов. Необхідним є організація ефективного комунікаційного зв'язку між ними, конструктивного партнерського діалогу. Такий зв'язок має простежуватися в основних стратегіях різних рівнів суб'єктів регіонального стратегічного управління – від державної стратегії регіонального розвитку до стратегій окремих суб'єктів господарювання. В цій площині невирішеними залишаються питання щодо розподілу функцій і повноважень державних органів влади, органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічного управління соціально-економічного розвитку регіонів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Численні фахівці досліджують проблеми удосконалення регіональної політики, взаємодії і ефективного розподілу повноважень між різними суб'єктами, що обумовлюють і впливають на регіональний розвиток. Серед відомих фахівців доцільно згадати З.С. Варналія, Б.М. Данилишина, М.І. Долішнього, Д.М. Стеченко, В.С. Фуратова, Т.В. Уманець та ін. Перш за все доцільно відзначити, що в Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 р. визнано за нагальною необхідність «створення інституціональних умов для регіонального розвитку» [2]. Саме для цього упродовж останніх років у країні здійснюється реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. Нажаль і на сьогодні, не зважаючи на прийняття ряду основних документів, що регулюють взаємні відносини між центром і регіоном, в Україні зберігається така сама модель розвитку, коли спостерігається гіпертрофована роль держави, що проявляється в так званій «вертикалі виконавчої влади».

На думку Д.М. Стеченко сьогодні «як ніколи актуальною є, з одного боку, розробка та реалізація жорстко витриманої в законодавчому плані практичної діяльності держави у регіоні, а з другого, визначення сфер інтересів, прав та методів діяльності місцевих органів влади для того, щоб кожний регіон міг би проводити власну соціально-економічну політику з метою реалізації тих чи інших місцевих цілей та задач» [3]. На нашу думку, сучасне стратегічне управління є неможливим без залучення всіх суб'єктів системи регулювання соціально-економічного розвитку регіону і до процесу планування, і до процесу реалізації обраної стратегії. Включення «громадівської компоненти» є актуальним та необхідним у процес стратегічного управління

розвитку регіону. Саме різноманітні інститути – територіальні громади, суб'єкти місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації тощо – мають ефективно співіснувати в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, налагоджувати певні відносини між собою в різних сферах життя.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З метою реалізації ефективного стратегічного управління та регулювання соціально-економічного розвитку регіону необхідним є побудова такого механізму, який би чітко розмежовував (без дублювання чи повтору) повноваження, обов'язки, функції, задачі та відповідальність між різними інституціями/передбачав використання раціональних інструментів (методів, засобів) задля досягнення мети; дозволяв би проводити своєчасне регулювання, що надасть високої гнучкості в процесі вибору стратегічних альтернатив, забезпечить усунення негативних впливів зовнішнього середовища, мінімізацію слабких сторін діяльності регіону.

Метою даної статті є розробка пропозицій щодо удосконалення інституційного забезпечення процесу стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіону на основі критичного аналізу цілей та завдань сучасних інститутів, дослідження думок фахівців щодо реалізації децентралізації управління, усвідомлення інтересів різних суб'єктів та сутності основних етапів стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Набуття регіональними системами економічної самостійності в умовах ринку зумовлює необхідність переоцінки стану і функцій кожного регіону в системі координат економічного простору, в якому належить приймати рішення, що забезпечують умови його стійкого розвитку. При цьому слід враховувати деякі явища і процеси, які змінюють характер функцій управлінських структур регіону [4]. Ми цілком підтримуємо думку тих вчених, які відзначають необхідність розробки політики регіонів з урахуванням місцевих умов, а також її реалізацію за цим же принципом.

Вирішення проблем регіонального розвитку становлення місцевого самоврядування та удосконалення відносин «центр-регіон» залежить насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики і політики регіонів, чіткого розподілу функцій та координації діяльності органів управління різного рівня [5], [2]. Сьогодні проблемні співвідношення державного територіального управління та місцевого самоуправління є однією з найважливіших для будь-якої країни. Органи місцевої влади повинні діяти насамперед в інтересах населення, яке проживає на даній території, а державне управління покликано забезпечувати реалізацію загальнонаціональних цінностей та виступати гарантом певних соціальних

норм. Головним при цьому є забезпечення оптимального їх співвідношення, за умови чого стає можливим формування та реалізації дієвих механізмів управління соціально-економічними процесами регіонального рівня [3].

Одним із ключових чинників, що визначають ефективність ринкових перетворень, – є сила інститутів, головним чином державних, тобто здатність держави гарантувати контракти і права власності, правопорядок в цілому. З метою удосконалення існуючої системи стратегічного управління в регіонах було визначено наступне завдання – систематизувати думки та висновки провідних фахівців щодо визначення ролі, функцій і повноважень різних суб'єктів регіонального управління. Перш за все, увагу було приділено визначенню ролі держави на сучасному етапі трансформаційних перетворень (табл. 1).

Основним призначенням держави як інституції є створення сприятливих ринкових умов для всіх суб'єктів соціально-економічних відносин, спираючись на те, що є економічні і правові можливості, здійснювати регулювання господарської системи за допомогою ринкових перетворень [12]. Центральний уряд держави встановлює межі регулювання, необхідну інфраструктуру обслуговування, які формують загальний національний підприємницький клімат, від якого залежить рівень економічного розвитку регіону та який допомагає або заважає зростанню кількості підприємницьких структур [4]. На думку В.С. Фуратова: «Держава, насамперед, повинна закріпити за собою функцію контролю, рішення з найважливіших питань стратегії й тактики економічних реформ, координувати та узгоджувати з регіонами діяльність центральних загальнодержавних органів виконавчої влади, в інтересах розвитку територій здійснювати контроль за дотриманням законності дій виконавчої влади на регіональному рівні» [13]. Безперечно, держава є носієм загальнодержавних інтересів і має відігравати провідну роль у створенні та постійному удосконаленні концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики.

Практика доводить, що в умовах зростання багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя будь-який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві, особливості та інші специфічні умови життя громад. Саме тому має зростати роль регіонального і місцевого самоврядування задля підвищення ефективності управління регіонами в країні, зростати значущість та вагомість

громадських організацій, підприємницьких об'єднань, численних товариств, які є найбільш наближеними до інтересів громад і регіонів. Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвиток взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин. Саме в регіонах повинен реалізовуватись принцип економічної самостійності, оскільки в них задовольняється основна частина матеріальних і духовних потреб людини. Регіони мають бути відповідними соціально-економічними комплексами, збалансованими за природно-ресурсною, розселенсько-демографічною, виробничою, соціальною та екологічною підсистемами, які формуватимуть відповідну регіональну спеціалізацію. Регіони повинні здійснювати управління розвитком власної виробничої інфраструктури (енергетики, будівельного комплексу, місцевого транспорту і зв'язку, постачання та збуту), координацію агропромислового виробництва [6].

В межах реалізації принципів децентралізації і впровадження децентралізованої моделі управління, сучасні регіони України отримують реальну можливість розширити свої повноваження щодо стратегічного управління, формування бачення і цілей розвитку регіональних систем, раціонального забезпечення цілей ресурсами, створення умов для зростання якості життя населення регіону. Це, в свою чергу, вимагає підвищення відповідальності регіональної влади та обґрунтованості управлінських рішень.

Проведений аналіз дозволяє представити власне авторське бачення інституційного забезпечення процесу стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів (рис. 1).

Державні органи влади мають забезпечити ідею, ідеологію та пріоритети для формування стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Це сформує своєрідну філософську базу, на котрій будуть базуватися регіональні стратегії. В системі організаційних компонентів регіональних стратегій, які перетворюють стратегії на комплекс конкретних дій, функція держави реалізується в розробці і фіксуванні державної політики, що перетворює стратегію на відкриту й детальну декларацію основних напрямків діяльності регіональної соціально-економічної системи. У перехідний період на державу покладені функції формування концепції, стратегії, загальнодержавної політики регіонального розвитку, основною метою яких має бути максимальне досягнення критеріїв сталості регіонального розвитку, взаємоузгодженості інтересів регіонів та умов їхнього співіснування, налагодження інтеграційних зв'язків між ними.

Таблиця 1

Основні функції та повноваження держави щодо управління соціально-економічним розвитком країни та її регіонів

№ з/п	Автор (джерело)	Функції держави та центральних органів влади щодо здійснення регіональної політики
1	Данилишин Б.М. [6]	За центром бажано залишити функції міждержавних відносин, оборони й оборонної роботи, поліпшення екологічної ситуації, регулювання грошового обігу, контролю за банківськими операціями, стратегію регіонального прогнозування, розвитку культури, освіти, підготовки та перепідготовки кадрів, розвитку загальнодержавного транспорту й енергетики, космічних, океанічних і геологічних досліджень тощо
2	Долішній М.І. [7]	Держава має виробити стратегічні орієнтири, які могли б консолідувати усі її регіони, а це – курс на міжрегіональну інтеграцію і водночас на піднесення ролі регіонів, курс на надання місцевому самоврядуванню реального змісту і нового функціонального наповнення й одночасно на запровадження сильної централізованої регіональної політики, яка б базувалася на загальнодержавних пріоритетах
3	Варналії З.С [5]	Держава в процесі формування державної регіональної політики має реалізувати «інтеграцію регіонів у єдиний духовний, гуманітарний, політичний та економічний простір при збереженні регіонального різноманіття». Роль держави у цьому процесі полягає, по-перше, у гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів; по-друге, у впровадженні єдиних «правил гри» в економічній сфері для усіх регіонів; по-третє, у впровадженні уніфікованих соціальних стандартів на всій території України для державних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина; по-четверте, роль держави полягає у реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав і відповідальності регіонів і центру.
4	Уманець Т.В. [8]	Центральні органи управління відповідальні за втілення стратегій регіонального економічного розвитку та їх відповідність стратегічному розвитку держави в цілому з метою забезпечення максимально ефективного використання потенціалу регіону з одного боку та загальнодержавних потреб з іншого. Одним з найважливіших завдань є регулювання відносин між регіонами та забезпечення виконання загальнодержавних програм, в яких задіяні декілька регіонів. Вони забезпечують: дотримання чинного законодавства на території як всієї країни, так і окремого регіону; функціонування єдиної грошової, бюджетної та митної систем; розвиток інфраструктури загальнодержавного значення; управління об'єктами загальнодержавної власності; створення умов для соціально-економічного розвитку
5	Мірзодасєва Т. [9]	За державними органами центру повинні закріплюватися функції встановлення нормування політичного, культурного, екологічного, господарського, архітектурного й іншого середовища життя територіальних співтовариств, а також реалізація проектів, що мають національне значення
6	Крайник О.П. [10]	Держава покликана забезпечувати міжрегіональну єдність відтворювальних макроекономічних процесів, а також створити економічні інтереси в активній соціально-економічній діяльності регіонів, намагаючись забезпечити стратегічну мету розвитку, структурного і якісного оновлення господарства
7	Кулініч О.А. [11]	Держава має заохочувати активну соціально-економічну діяльність регіонів для досягнення їх сталого розвитку і зменшення рівня асиметрії і диспропорцій

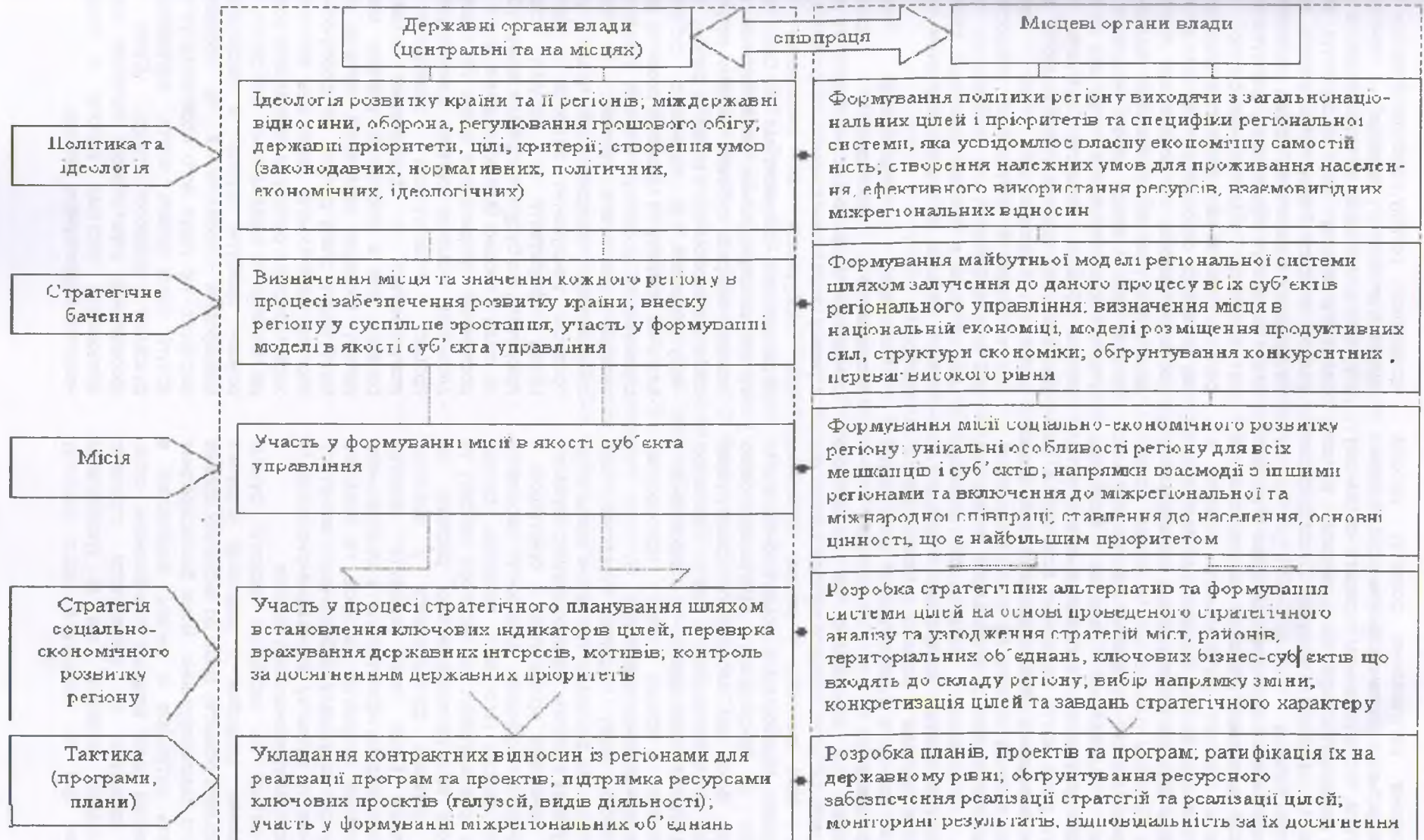


Рис. 1. Розподіл функцій і повноважень суб'єктів регулювання соціально-економічного розвитку регіону в процесі стратегічного планування
Розроблено автором

Державне регулювання розвитку регіонів забезпечується встановленням відповідних пріоритетів, тобто наданням переваги на певному етапі розвитку конкретним галузям, видам діяльності, формам ведення господарства конкретних регіонів.

Стратегічними завданнями держави в процесі реалізації державної регіональної політики та державної стратегії регіонального розвитку є управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті. Державу (центральної та місцеві органи державної влади) турбують всі регіони, як складові національної системи. Найбільш значущим пріоритетом є забезпечення належного, високого рівня життя населення всієї країни за рахунок зменшення наявних диспропорцій. Саме держава повинна сприяти підтримці економічної, соціальної і політичної стабільності в кожному регіоні, забезпеченню ефективної взаємодії регіонів, поєднанню конкретних підходів до вирішення проблем в окремих регіонах і єдності загальних принципів функціонування ринку на всій території країни [4].

Держава по відношенню до конкретного регіону має вибрати шляхи й методи входження регіону і його економіки в ринкові відносини, погоджувати територіальні соціально-економічні завдання з тенденціями загальноринкового простору. Вона має забезпечити симетричний розвиток, орієнтований на зниження територіальних розходжень у виробничій і невиробничих сферах (при одночасному поліпшенні показників розвитку).

В свою чергу, політика регіонів має відрізнятися від державної політикою масштабом розв'язуваних проблем. На рівні кожного окремого регіону основним пріоритетом і орієнтиром є забезпечення необхідних умов життя населення власного регіону (всіх міст, поселень, селищ, районів, розташованих на території регіону) та створення конкурентоспроможної системи, що здатна успішно функціонувати у змінному середовищі. Саме такий пріоритет вимагає вирішення завдань ефективного та раціонального використання природних ресурсів та наявного виробничого потенціалу, забезпечення зайнятості населення та розвитку зовнішньоекономічних (в тому числі і міжрегіональних) зв'язків.

Вбачається за необхідне віддати функції формування, розробки і реалізації стратегії регіонального розвитку саме до виборчих органів місцевого самоврядування. Вони безпосередньо володіють ситуацією в регіоні, зацікавлені в продовженні своїх владних повноважень, отже, здатні виробити та реалізувати стратегію регіонального розвитку, яка б урахувала державні цілі та пріоритети щодо розвитку

конкретного регіону, цілі та інтереси окремих адміністративних одиниць, територіальних угруповань, проблеми та перспективи галузей, що займають питому вагу в структурі економіки регіону, інтереси бізнес представників, науковців та місцевих мешканців. Місцеві керівники мають стати головними стратегами у формуванні, виборі та реалізації соціально-економічної політики регіонів, отже, їм має належати вирішальне слово під час вибору основних стратегічних альтернатив розвитку регіонів та конкретних програм, які мають бути реалізовані. Важливо відзначити, що місцеві органи влади мають ініціювати процес стратегічного планування і залучити до нього як можна більшу кількість суб'єктів системи регулювання соціально-економічного розвитку регіону. Спрямованість на виявлення ідентифікацію та узгодження інтересів різних суб'єктів забезпечить у подальшому підтримку цих суб'єктів в процесі реалізації стратегічних цілей і завдань, в процесі виконання планів та програм.

Висновки і пропозиції. Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що процес ініціювання та розробки стратегії соціально-економічного розвитку регіону має відбуватися за ініціативою та за нормативними документами з боку місцевих органів самоврядування. Вони покликані виявити численні інтереси суб'єктів системи регулювання соціально-економічного розвитку регіону (в першу чергу держави, як ключового суб'єкту, що визначає політику та ідеологію розвитку держави, спрямування розвитку, ключові пріоритети та загальні для всіх умови), із наявними очікуваннями узгодити внутрішні ресурси, провести ранжування інтересів і відповідних цілей, сформувані у підсумку стратегічні пріоритети, які будуть підтримані всіма суб'єктами не лише у процесі ціле покладання, а й в процесі досягнення сформованих цілей. На нашу думку діяльність місцевих органів самоврядування в процесі стратегічного планування має розпочинатися із формування стратегічного бачення, яке є сукупністю уявлень мешканців регіону, громади, населення, жителів стосовно майбутнього стану регіону, які формують власну картину майбутнього. Воно має містити базові характеристики регіону, з яких можна розпізнати: де географічно розміщується цей регіон, які його основні майбутні функції в національній та міжнародній геополітичній та гео економічній системах, які люди його населяють та як вони хочуть жити (якість життя, матеріальний та духовний комфорт тощо). Саме процес формування стратегічного бачення соціально-економічної системи регіону є подальшим напрямком досліджень авторів.

Література.

1. Державне управління регіональним розвитком України [Текст] : монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>
3. Стеченко, Д.М. Формування механізмів регіонального управління соціально-економічними процесами [Текст] / Д.М. Стеченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – С. 240-244.
4. Жовнірчик, Я.Ф. Державне регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних зв'язків: теорія, методологія, механізми [Текст] : монографія / Я.Ф. Жовнірчик. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 424 с.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку [Текст] : монографія / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
6. Данилишин, Б.М. Соціально-економічні проблеми розвитку регіонів: методологія і практика [Текст] : монографія / Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк,
7. М.І. Фашевський; за ред. д.е.н., проф., чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – Черкаси : ЧДТУ, 2006. – 315 с.
8. Долішній, М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети [Текст] : монографія / М.І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 513 с.
9. Уманець, Т.В. Оцінка регіонального економічного розвитку України: теорія і практика [Текст] : монографія. / Т.В. Уманець, О.В. Лучакова,
10. К.М. Косьміна. – Донецьк : «ВІК», 2010. – 477 с.
11. Мірзодаєва, Т. Організаційно-економічний механізм регулювання регіонального розвитку України [Текст] / Т. Мірзодаєва // Наука молода. – № 4. – 2005.
12. Соціально-економічний розвиток регіону: механізми державного впливу [Текст] : монографія / кер. авт. кол. д.е.н., доц. О.П. Крайник; авт. кол. :
13. Г.С. Третяк, О.М. Черемис, І.І. Козак. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 232 с.
14. Кулініч, О.А. Регіональна економіка [Текст] : навч. посіб. /
15. О.А. Кулініч, Л.М. Лобановська, В.О. Козуб. – Х. : ХДУХТ, 2010. – 307 с.
16. Тісунова, В.М. Ринкові перетворення в економіці регіону [Текст] : монографія / В.М. Тісунова; наук. ред. В.М. Василенко; ВМС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2011. – 472 с.
17. Фуратов, В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення [Текст] / В.С. Фуратов // Наукові праці. Державне управління. – Т. 130, Вип. 117. – С. 66-70.