МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Факультет економіки та менеджменту
Кафедра економічної теорії, інтелектуальної
власності та публічного управління

Данилюк Даніел Сергійович

УДК 351.32
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Тема « Стратегічне планування розвитку регіону»

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Д.С. Данилюк
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Войтенко Архіп Борисович
К.держ.упр., професор

Житомир – 2020

АНОТАЦІЯ

Данилюк Д.Г. **Стратегічне планування розвитку регіону**. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.- Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет Міністерства освіти і науки України, Житомир 2020.

Розглянуто теоретичні основи державної політики стратегічного планування розвитку регіонів в умовах територіально-адміністративної реформи та запропоновані заходи удосконалення стрaгегування територій в Україні.Обгрунтовано визначення стратегічного планування як особливого інструменту державного управління розвитку регіону.

Здійснено аналіз особливостей стратегічного планування регіональним розвитком в контексті децентралізаційних процесів. Обгрунтовано, що державна політика стратегічного планування регіональним розвитком потребує складних та багатомірних координаційних дій органів державної влади та місцевого самоврядування на всіх територіальних рівнях.

Ключові слова: державна політика, механізм управління, стратегії, стратегічне планування, регіон, розвиток, децентралізація.

Danilyuk D.G. Strategic planning of the region. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.- Work on obtaining the educational degree "Master" in the specialty 281 "Public Administration" - Polissya National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Zhytomyr 2020. Theoretical bases of the state policy of strategic planning of development of regions in the conditions of territorial-administrative reform are considered and measures of improvement of strategy of territories in Ukraine are offered.

The definition of strategic planning as a special tool of state management of regional development is substantiated. The analysis of features of strategic planning by regional development in the context of decentralization processes is carried out. It is substantiated that the state policy of strategic planning by regional development requires complex and multidimensional coordination actions of public authorities and local self-government at all territorial levels.

Key words: state policy, management mechanism, strategies, strategic planning, region, development, decentralization.

ЗМІСТ

ВСТУП.....

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ.....

Висновки до розділу 1.....

РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....

Висновки до розділу 2.....

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ .....

Висновки до розділу 3.....

ВИСНОВКИ.....

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ: .....

ДОДАТКИ.....

ВСТУП

Актуальність теми. Значення стратегічного управління зростає в умовах підвищення нестабільності факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання ступеня невизначеності подальшого суспільного розвитку. На Заході стратегічне управління стало вирішальним чинником розвитку з початком постіндустріальної епохи.

В кінці 20 століття, в розвинених країнах світу, відбувається масове впровадження органами державної влади та місцевого самоврядування методів стратегічного планування, що беруть свої витоки з практики бізнесу. Мистецтво стратегічного планування дозволило вийти з кризи США, Німеччини, Японії та іншим країнам, які в різний час своєї історії пережили його і вийшли з кризи оновленими. Перехід української економіки до інноваційного соціально-орієнтованого типу розвитку висуває принципово нові вимоги до системи стратегічного планування і координації дій органів державної влади, місцевого самоврядування та бізнесу.

В теперішній час зростає зацікавленість у розширенні діалогу між усіма учасниками процесу стратегічного планування: центральною і регіональною владою, місцевим самоврядуванням, інститутами розвитку, бізнес-спільнотою, експертами із зазначених питань. Розробка та впровадження регіональних стратегій і програм соціально-економічного розвитку сприяє широкому поширенню в регіонах кращих практик стратегічного планування, включаючи розвиток сучасних методів територіального планування, виявлення і поширення нових успішних підходів у сфері залучення інвестицій, створення умов для розвитку бізнесу і людського капіталу.

Стратегічне планування - це світовий загальновизнаний інструмент забезпечення сталого розвитку і консолідації зусиль влади і громадянськості на реалізацію потреб та інтересів суспільства в цілому і кожного суб’єкта окремо.

Регіональна політика є об’єктом досліджень багатьох зарубіжних і вітчизняних вчених, так ряд проблем висвітлено фон Тюненом, А. Вебером, Р. Л Акоффом, Д. Хассі, А. Томпсоном, Дж. Стріклендом, Н. Бахуром, П. Бубенком, В. Вакуленком, З. Варналієм, О. Васильєвою, В. Ємельяновим, В. Куйбідою, О. Нижником, М. Орлатим, Т. Пахомовим, О. Пухкалом та ін. Американський вчений Майкл Москоу один з перших застосував стратегічне планування по відношенню до державного сектору. У своїй монографії «Стратегічне планування в бізнесі і управлінні»[], він стверджував, що корпоративна модель стратегічного планування цілком застосовна і в адміністративному управлінні. З того часу стратегічне планування широко використовується в органах влади різного рівня.

Мета і завдання дослідження. *Метою* кваліфікаційної роботи було обґрунтувати теоретико-методологічні положення та розробити практичні рекомендації по запровадженню в Україні державного стратегічного планування розвитку регіону в контексті децентралізації. Для досягнення мети було поставлено ряд *завданнь, які полягали у:*

- виявленні особливостей теоретичного забезпечення у державному плануванні розвитком регіону;

-аналізі державного стратегічного планування розвитку регіонів в умовах децентралізації;

-визначенні особливостей запровадження механізму державного стратегічного планування розвитку регіону;

-формулюванні пропозицій та практичних рекомендацій щодо впровадження в Україні систем публічного стратегічного планування розвитку регіону в контексті децентралізації;

-розробці концептуальних підходів державного стратегічного планування розвитком регіонів в Україні.

Об'єктом дослідження є процес державного стратегічного планування в умовах децентралізації.

Предмет дослідження питання пріоритетів, механізмів розробки та реалізації стратегічних планів регіонального розвитку.

Методи дослідження. Методологічним базисом кваліфікаційної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів науковових досліджень. В дослідженні використані методи наукового абстрагування, теоретичних узагальнень діалектичний підхід, аналіз та синтез державної політики стратегічного планування розвитку регіону, порівняння та узагальнення, індукції та дедукції, аналогії тощо.

Інформаційна база дослідження складається з законодавчіих та нормативно-правових актів, статистичних матеріалів служб статистики України, органів влади, наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців, періодичні видання, мережа «Інтернет» тощо.

Публікації. Результати кваліфікаційної роботи викладено в 3 наукових публікаціях в матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дослідження. Кваліфікаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Глобалізаційні процеси актуалізують питання публічного управління регіонів як соціально-економічних утворень та приводять до зростання значення державної політики стратегічного планування їх розвитку. Таким чином, соціально-економічний розвиток держави може бути досягнутий за умови реалізації інтересів всіх рівнів та ефективного використання потенціалу кожного регіону на основі прийняття результативних управлінських рішень.

Категорія "регіон" походить від латинської "region" – територія, місцевість, область, район [8]. Вчені зазначають, що у сучасній науці налічується більше ніж 200 тлумачень поняття "регіон" [11]. Регіони є об'єктом та предметом досліджень в галузі історії, етнографії, філософії, культури, географії, політики, економіки, соціології, але загальноприйнятими є два підходи до визначення регіону з точки зору окреслення його територіальних меж.

Так, Закон України "Про засади державної регіональної політики" визначає це поняття як «Макрорегіон – частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку; мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку» [7]. Теорії публічного управління розвитком регіону використовують саме такий підхід.

З точки зору статистичного аналізу пропонується виділяти регіони як [9]:

1) адміністративно-територіальні (регіони базового чи первинного поділу);

2) регіони вторинного територіального поділу (ті, які виділяються за культурно-етнічними, природними, економічними , екологічними умовами). Приміром, за культурно-етнічними ознаками виділяють Буковину, Поділля, Полісся, Карпати, Волинь, Крим тощо; за природно-ресурсними – Донецький та Львівсько-Волинський вугільний басейни, Карпатську курортну зону; за географічними ознаками – Західний, Східний, Південний, Центральний регіони [9].

Законодавство Європейських країн регіон визначає як найвищу адміністративно-територіальну одиницю країн зі стабільним інституціональним забезпеченням. Формування регіональних структур та розвиток процесу децентралізації стали результатом адміністративно-територіальних реформ відповідно до імплементації Деклараційних принципів регіоналізації Європи з 1996 року.

Планування та програмування соціально-економічного розвитку держави займає серйозне місце в системі державного управління розвинених країн, є важливим етапом у здійсненні державою своєї управлінської та регулюючої функції. Незважаючи на це теорія стратегічного державного управління досі вважається найменш розробленою (у порівнянні з муніципальною теорією стратегічного управління або комерційного стратегічного менеджменту).

Концептуально багатофункціональність поняття «стратегічне управління» має два підходи: а) як єдність цілей і методів їх досягнення. б) як сукупність методів досягнення цілей, але не самі цілі. Стратегія як принцип, тобто вимога, визначає певні дії в тій чи іншій ситуації, причому ці правила можуть усвідомлюватися, а можуть і не усвідомлюватися. Стратегія як позиція, тобто стратегія розуміється як відношення між організацією і зовнішнім середовищем. Стратегія як перспектива, яка задається баченням, наявним у лідера.

Під стратегією регіону зазвичай розуміється визначення довгострокових цілей і завдань розвитку соціальної системи регіону і затвердження курсу управлінських дій, розподілу економічних, фінансових, соціальних ресурсів для досягнення цих цілей. Формування стратегії дає відповіді на питання: які напрямки управлінської діяльності необхідно розвивати.Стратегічне управління включає в себе три послідовних і один супроводжуючий процес. До числа послідовних процесів, які можна розглядати як управлінські функції, належать наступні:

- формування стратегічного плану, що включає в себе створення стратегічного проєкту і програми його здійснення;

- реалізація стратегічних планів:

- контроль за реалізацією стратегічних планів.

До супроводжуючого процесу, який також являє собою сервісну функцію, належить аналіз соціально-економічного стану розвитку регіону.

Під стратегічним плануванням розвитку регіону «розуміють процес визначення і реалізації цілей, орієнтирів, пріоритетних напрямків економічного і соціального розвитку та шляхів їх досягнення, які забезпечать ефективне функціонування системи в довгостроковій перспективі, швидку адаптацію до мінливих умов зовнішнього і внутрішнього середовища і підвищення на цій основі якості життя населення» [6].

Види і склад стратегічних планів згідно хрестоматійного визначення стратегічне планування, це «набір дії і рішень, зроблених керівництвом, які ведуть до розробки конкретних стратегій, призначених для допомоги організації в досягненні поставлених цілей»[6]. Визначення цілей розвитку є визначальним моментом у стратегічному плануванні. Мистецтво стратегічного планування сьогодні висуваються на передній план.

Без стратегічного визначення цілей розвитку неможливо скоординувати окремі проєкти і програми, знайти їх концептуальну основу, правильно сконцентрувати ресурси системи на головних напрямах розвитку, перерозподілити ресурсну базу по напрямах розвитку, визначити пріоритети

програм і проєктів, яким належить здійснити антикризовий прорив, зробити антикризовий розвиток стійкою тенденцією, що діє в усіх напрямах.

Визначення пріоритетних цілей розвитку, в сучасних умовах, змістовної концептуальної основи державного та регіонального управління, глобальну перспективну суспільства, це генеральна мета всіх рівнів управління. Цілі розвитку регіонів знаходять відображення в стратегічних планах, програмах та проєктах. Стратегічні плани, які є одним з видів планів, представлені в свою чергу, різними варіантами. Але, кожний стратегічний план містить два необхідні компоненти:

1) стратегічний проєкт, що представляє собою набір елементарних стратегій;

2) стратегічну програму, що визначає способи та інструменти реалізації проєкту.

Стратегічний план відрізняється від оперативного тим, що його реалізація веде до зміни організації, зміни системи діяльності, якою займається організована спільнота людей. Оперативний план являє собою спосіб функціонування вже існуючої) в організації стратегії. Зазначені види планів співіснують у нерозривному зв'язку. Реалізація стратегічного плану передбачає наявність пов'язаного з ним оперативного плану. Якщо стратегічний проєкт перестає працювати, тобто більше не відповідає чинним реаліям, потрібна розробка нового Стратегічного плану.

Більшість стратегій регіонів мають антикризову спрямованість, що відносить їх скоріше до захисного виду стратегічних проєктів. Протилежністю захисних проєктів є проєкти наступальні. Джерелом наступальних проєктів виступають зміни у внутрішньому середовищі організації, зокрема, нові знання і компетенції, які породжуються активністю її співробітників. Зіставляючи два елементи стратегічного плану-стратегічний проєкт і програму - слід зазначити, що більш рухомою, мінливою їх частиною є саме програма, а не проєкт. Не існує єдиного часового виміру стратегічних плануванів. В європейських країнах

використовують довгострокове планування на десять років, в США використовуються 5-річні плани, в японії вважається результативним трьох річне планування. Важливо, що часовий фактор - це атрибут не стратегічного плану, а його елемента - програми з реалізації проєкту.

Швидкість реалізації стратегічних планів залежить від безлічі факторів: фінансові ресурси, зовнішні умови, часу реалізації проєкту. Найбільш істотною підставою для розрізнення стратегічних планів є кількість проєктів у їх складі. У зв'язку з чим, виділяють монопроектні (прості) і поліпроектні плани, що мають в своєму складі два і більше проєкту. На державному і муніципальному рівні широкого поширення набули саме останні. Наприклад, об'єкт стратегічного управління в регіоні не обмежується якоюсь однією сферою. Сюди входить: виробнича сфера. всі галузі виробництва ВВП; аграрний сектор; фінансово-економічна сфера; соціальна сфера; управлінська сфера (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування).

Правовою основою використання методів стратегічного планування та прогнозування соціально-економічного розвитку, в країні та регіонах, є Указ Президента України 722/2019 від 30.09.2019 р. « Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [19], що є документом, що забезпечує реалізацію національних інтересів в сталому розвитку суспільства та людини, реалізації її права на гідне життя. Цей нормативно-правовий акт виник в результаті переходу українського суспільства до європейських стандартів публічного управління та демократизації суспільного життя на підставі проголошення, резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року №70/1 [16], цілей сталого розвитку до 2030 року, які полягають у:

- подоланні бідності;
- подоланні голоду;
- забезпеченні здорового способу життя;
- забезпеченні гендерної рівності;
- забезпеченні якісної освіти;
- забезпеченні доступу до джерел енергії;

- забезпеченні доступності та сталості управління водними ресурсами;
- створенні розвиненої інфраструктури;
- сприянні сталому економічному зростанню;
- забезпеченні відкритості, безпечності, екологічності міст;
- скороченні нерівності;
- в невідкладності заходів боротьби зі зміною клімату;
- забезпеченні переходу до раціональних моделей споживання;
- захисті та відновленні екосистем;
-збереженні та раціональному використанні океанів, морів;
- зміцненні заходів глобального партнерства;
- сприянні побудові миролюбного та відкритого суспільства.

Ці цілі стали, на період до 2030 року, орієнтиром для розробки та реалізації стратегій, програм, проєктів, нормативно-правових актів у забезпеченні збалансованих економічних, соціальних та екологічних показників розвитку та зростання суспільства.

На регіональному рівні, відповідно до рішення Житомирської обласної Ради, від 18.12.2019 року № 1722, розроблено «Стратегію розвитку Житомирської області на період до 2027 року» [20]. В Стратегії акцентовано увагу на «основних тенденціях та проблемах соціально-економічного розвитку Житомирської області, проаналізовано переваги, виклики, ризики та перспективи розвитку Житомирської області» [20]. В документі представлено «базовий, оптимістичний та песимістичний сценарії розвитку Житомирщини, визначено індикатори сценаріїв розвитку області, стратегічне бачення напрямів розвитку. В регіональній стратегії пріоритетними визначено три цілі, це посилення конкурентних економічних переваг регіону, формування безпечної інфраструктури в територіальних громадах, стійке поліпшення якості життя» [20].

Орієнтація регіонів на стратегічне планування, це спроба вийти за межі поточної діяльності, це нове явище в регіональній політиці останніх років, це виключно важливий інструмент, який закріплює за регіональною владою

нову, більш потужну позицію, в якій буде здійснюватись трансформація парадигм в напряму планування розвитку. Відзначимо, що це всього лише гіпотетична можливість, а не імператив, тому що реальне заняття цієї позиції пов'язане з наявністю політичної волі, амбіцій, кваліфікації, сильної команди та інших якостей керівників регіону. В іншому випадку, цю позицію можна успішно імітувати. Інша позитивна передумова для подальшої ефективної роботи з організації стратегічної роботи полягає в тому, що влада, так чи інакше, повинна намагатися вибудовувати нові відносини з бізнес-структурами та експертним співтовариством.

Світовий досвід показує, що більша частина успішних стратегій обмежувалась використанням двох сценаріїв розвитку, один з яких прийнято називати інерційним, а другий інноваційним. Інноваційним сценарієм, як правило, називають сценарій, спрямований на більш активне впровадження науково-технічних досягнень і розвиток інноваційної інфраструктури. Переважна більшість регіонів не змогли реалізувати механізм активації міжрегіональних зв'язків, який є одним з найефективніших механізмів регіонального розвитку.

Причиною неефективності механізму міжрегіонального співробітництва є недосконала методика та практика органів державної влади та місцевого самоврядування. В механізмах публічного адміністрування переважно відсутні прозорість, відкритість, відповідальність прийняття управлінських рішень, узгодженості в шляхах просування регіональних програм та проєктів. Незважаючи на те, що в більшості регіонів при розробці стратегій вимога участі бізнес-структур і експертного співтовариства, з формальної точки зору, виконується, в реальності цей процес тільки починає розвиватися, часто носить формальний характер і ще далекий до побудови ефективної мережевої конфігурації з незалежних центрів влади.

Найгострішою і ключовою проблемою, якщо говорити про інноваційний розвиток, для переважної більшості регіонів є нестача кадрів,

особливо висококваліфікованих управлінців. У той же час, влада як би "витісняє" цю проблему зі своєї свідомості: практично у всіх стратегічних документах проблема підготовки кадрів обговорюється з формальних бюрократичних позицій. Не розроблено принципових механізмів і термінових заходів для розвитку регіональної системи управлінської освіти, немає націленості на економічну освіту управлінців регіонального рівня, на освіту елітного прошарку суспільства.

Таким чином, управлінська наука щодо регіонів застосовує адміністративно-територіальні підходи, які ототожнюють регіони з адміністративно-територіальними одиницями вищими порівняно з територіальною громадою рівня. Така позиція створює можливості, для науковців, ґрунтовного дослідження системи публічної влади на територіальних утвореннях різних рівнів.

РОЗДІЛ 2.
АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розробка і реалізація стратегії розвитку зазвичай починається з усвідомлення необхідності розвитку, зі створення органу стратегічного розвитку, що розробляє і приймає заяву(декларацію), в якій:

а) визнається необхідність об'єднання всіх суб'єктів управління і населення у вирішенні проблем, що визначають майбутнє регіону і добробут її жителів;

б) визнаються основні принципи, генеральні технології прискореного розвитку (зміцнення конкретних позицій, досягнення партнерства при розробці і реалізації, розвитку соціальної інфраструктури, поєднання довгостроковості і конкретності оздоровлення економіки і культури, всієї духовно-моральної атмосфери, соціальних).

Ініціатива в розробці концепції може належати державі, політичній владі, громадським інститутам, але необхідний механізм включення всіх зацікавлених партнерів, всього населення, які визначають пріоритети з урахуванням своїх корінних потреб. Останні обов'язково координуються, комунікують і взаємодіять між собою. У процесі публічного діалогу укладається договір, який дозволяє всім побачити в ньому свої довгострокові інтереси і зрозуміти механізм їх реалізації, створення соціальних і економічних умов для гідного життя і ефективної роботи.

Головною метою стратегічного управління є постійне поліпшення якості життя громадян. Ця мета зазвичай конкретизується, що передбачає вказівки на основні шляхи її досягнення, підтримки економіки, створення робочих місць, розвитку ринку. Поняття "якість життя" зазвичай уточнюється через основні критерії, показники (робота, зарплата, екологія,

житло, освіта, безпека, дозвілля тощо). Після уточнення цільового блоку пропонуються основні стратегічні напрями, до числа яких надежать:

- формування сприятливого господарського клімату та економічної політики;
- взаємодія із зовнішнім середовищем, залучення інвестицій; поліпшення соціального і духовного середовища (захист вітчизняних цінностей, розвиток способу життя, фізичного і духовного здоров'я населення, зони активних перетворень.

По кожному з напрямів уточнюються цілі і завдання стратегії, пропонуються заходи їх досягнення. Вони обов'язково співвідносяться з Генеральною метою, оцінюється їх реалістичність, конкретність і співвіднесеність з окремими проєктами і програмами, враховується наявність реальних суб'єктів діяльності та наявних ресурсів. Інакше кажучи, відбувається відбір тільки тих заходів по всіх напрямах, які мають перспективи виконання, забезпечені показниками ефективної реалізації.

В результаті незалежної експертної оцінки визначається за всіма напрямами група пріоритетних заходів, які підлягають реалізації. Після висунення стратегічних ініціатив, їх принципового оформлення в декларації визначається головний науковий центр, якому пропонується в певні терміни підготувати концепцію стратегії розвитку із застосуванням можливих соратників, комісій і комітетів органів управління. У процесі обговорення формується система органів стратегічного управління та планування, яка і створює стратегічний план розвитку, уточнює приватні стратегії за окремими напрямами.

Стратегічний план обговорюється експертами та фахівцями на науково-практичних конференціях, в процесі соціологічних опитувань населення, ЗМІ. Потім план приймається Законодавчими Зборами і підписується всіма суб'єктами управління, зацікавленими співвиконавцями, які беруть на себе зобов'язання з реалізації закріплених у ньому пріоритетів. В рамках цього плану зазвичай розробляється стратегічний план дій органів виконавчої та

законодавчої влади, який є концептуальною основою формування бюджету, правового поля функціонування економічної, соціальної та екологічної сфер. У ньому передбачається механізм узгодження поточних і перспективних цілей управління країною.

Під стратегічним плануванням сьогодні розуміють систематизованість процесів розвитку, в основі якого лежить раціональне мислення. З іншого боку, це технологія прогнозування, вибір найкращої альтернативи. У регіональних стратегіях згідно європейських стандартів повинні бути представлені існуючий стан, основні проблеми, сценарії і пріоритетні напрями розвитку регіону, а процес розробки стратегії повинен включати:

- виявлення та аналіз основних проблем, що стоять перед економікою і соціальною сферою регіону в середньо - і довгостроковій перспективі;
- комплексну оцінку ключових зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на соціально-економічний розвиток регіону.

До зовнішніх факторів (не залежні від дій регіональної влади і бізнесу умови, що здійснюють істотний вплив на розвиток регіону) належать:

- макроекономічна ситуація; дії влади, що впливають на розвиток регіону;
- економіко-географічне положення регіону в окрузі, країні і Світі;
- ступінь включеності в систему глобальних товарних, інформаційних і фінансових обмінів.

До внутрішніх факторів розвитку (ресурси і потенціал, на базі яких регіон будує свою стратегію і реагує на різні зміни зовнішніх факторів) включають:

- природно-ресурсний потенціал регіону;
- демографічну ситуацію і людський потенціал;
- сформованість системи розселення;
- інфраструктурну забезпеченість території регіону (в т. ч. забезпеченість електроенергетичної інфраструктурою);

- сформованість структури економіки (галузева, корпоративна, існуючі або можливі кластери) та існуючі тренди розвитку;
- конкурентоспроможність економіки регіону;
- етнокультурну ситуацію і міжнаціональні стосунки в регіоні.

Використовуються різні методи аналізу середовища і внутрішнього стану регіону, коли виявляються сильні сторони системи, її недоліки, можливі загрози. Розробляються стратегії, що враховують сильні сторони, можливості, що надаються зовнішнім середовищем, і фактори, що нейтралізують її слабкі сторони, блокують або знижують дію «загроз». Потім розробляються організаційні компетенції, здатність до інновацій, прораховується професійний потенціал. Розробку 2-3 найбільш ймовірних сценаріїв соціально-економічного розвитку регіону на довгострокову перспективу-сценарний аналіз повинен здійснюватися з використанням багатофакторної моделі, обов'язково повинен бути розглянутий інерційний сценарій, виявлення та аналіз ризиків і ресурсних можливостей регіону.

Вибір цільового сценарію розвитку регіону на підставі оцінки ризиків і ресурсних можливостей регіону, здійснюється через розробку системи пріоритетних напрямів розвитку регіону в рамках обраного цільового сценарію. Так наприклад, розробка Концепції розвитку електроенергетики, в рамках обраного сценарію, включатиме визначення прогнозних обсягів, структури і територіального розподілу споживання електричної і теплової енергії, регіональних інноваційних, технічних, економічних і екологічних пріоритетів в електроенергетиці.

Зазвичай вибирається кілька стратегій серед багатьох (стратегія стабілізації і виживання, стратегія зростання тощо). На вибір стратегії впливають багато факторів, серед них зовнішні фактори (що випливають із соціально-економічного розвитку регіону) э ефективним інструментом для визначення ступеня впливу даних факторів на соціально-економічний розвиток регіону є STEP-аналіз (PEST-аналіз). Цей вид стратегічного аналізу зовнішнього середовища спрямований на дослідження соціальних, технічних,

економічних, політико-правових факторів і умов, які складаються у зовнішньому середовищі.

Групи факторів, що досліджуються в STEP-аналізі, це соціальні (демографічна ситуація, соціальна мобільність, МРОТ); технічні (державна технічна політика, зміна тенденцій у розвитку технологій, рівень інновацій); економічні (курс національної валюти, ціни на енергоресурси, рівень інфляції, рівень безробіття); політико-правові фактори (законодавство, політика уряду, податкова, митна політика тощо. Однак, у STEP-аналізу є і багато противників, що пов'язано з певною складністю і невизначеністю даного типу аналізу. При стратегічному плануванні розвитку регіонів потрібно враховувати стадії життєвого циклу регіональних структур, відповідно до цього критерію визначають нові регіони, що тільки формуються, швидкозростаючі, динаміка яких визначається підприємствами, що роблять значний внесок у ВРП, зрілі (до них відносяться більшість регіонів), слаборозвинені дотаційні регіони.

Стратегічне планування все частіше доповнюється, при реалізації основних цілей держави на регіональному рівні, стратегуванням соціально-економічних процесів, для цього потрібно створити чітку інституціональну систему моніторингу діяльності публічних органів всіх рівнів при розробці та впровадженні програм та проєктів. Значна роль в страгегуванні розвитку регіонів належатиме децентралізації, як способу передати значну їх частину органам місцевого самоврядування та розмежувати владні повноваження відповідно до структурно-функціональної ієрархії.

Актуальними факторами забезпечення переходу до стратегування в умовах децентралізації є ефективний моніторинг реалізації основних цілей стратегічного планування в регіонах при використанні ключових кількісних індикаторів розвитку. Кількісні параметри індикаторів потрібно оптимізувати, щоб запобігти адміністративним бар’єрам. Поєднати процеси державного планування розвитку регіонів з вимогами децентралізаційних процесів, у відповідності з якими стратегічний план це справа громади, це

вирішити питання успішного управління стратегіями.Таким чином, механізм публічного стратегічного планування розвитком регіону в контексті децентралізації буде включати рис.2.1.

Публічне стратегічне планування розвитку регіону в умовах децентралізації

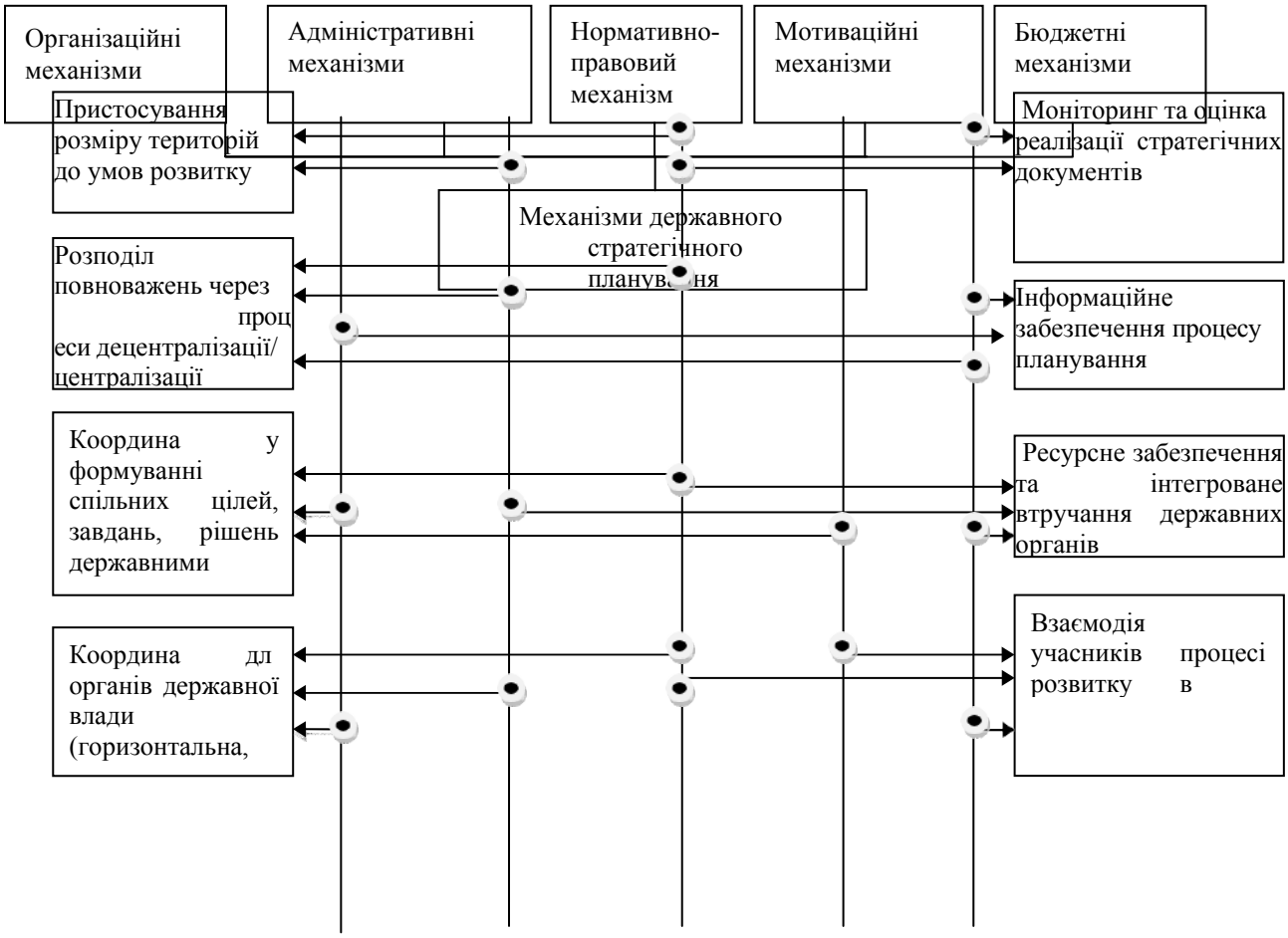

Рис.2.1. Публічне стратегічне планування розвитку регіону

Координаційні дії уряду та територіальних громад при реалізації цілей стратегічного планування розвитку регіону забезпечить удосконалення інституціонального та нормативно-правового поля та мотивацію всіх суб’єктів.

Стратегічне планування розвитку регіонів історично було визначено ухваленням Указу Президента України № 341/2001 «Про концепцію державної регіональної політики» 25 травня 2001 року, який заклав концептуальну основу процесу публічного управління, а прийняття Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 51, ст. 548) сприяло розробці першої Державної стратегії розвитку регіонів, яка ухвалена Постановою Уряду від 21 липня 2006 року № 1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» [15]. На сьогодні, оцінка планів і програм здійснюється за 25 індикаторами, що дають певну ступінь об'єктивності.

В 2019 році Кабінет Міністрів України затвердив інвестиційні програми і проєкти розвитку регіонів, за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. Загальним обсягом 7,67 млрд грн.

Закон України “Про засади державної регіональної політики” [16] повноваження при формуванні та реалізації державної регіональної політики наділив Кабмін та Міністерство регіонального розвитку. Ці державні інститути наділені повноваженнями щодо визначення моделей координації дій центральних та регіональних органів влади. В залежності від існуючих проблем регіонального розвитку може посилюватись централізація, або посюватись неконцентроване регіональне планування тощо.

Оціночні критерії проєктів, що представлені з метою для фінансування з державного фонду регіонального розвитку відображені в табл. 1.

Таблиця 1

Критерії оцінювання проєктів, що фінансуються Державним фондом регіонального розвитку

№	Критерій оцінки проєкту	Бали
1.	Частка населення громади, на яку впливає реалізація проєкту якісні показники підготовки проєкту	0
	а) проєкт має вплив на одну громаду б) вплив здійснюється на 0-5% мешканців	5
	а) проєкт має вплив одночасно на кілька громад/районів; б) вплив на 5-20% громадян	10
	а) проєкт впливає надекілька районів б) впливає на 20-50% громадян	15
	а) проєкт впливає на всю область б) впливає на 50-100% громадян	20
2.	Вплив проєкту на вирішення проблеми Низька якість підготовки проєкту, неможливо здійснити об'єктивну оцінку	0
	опосередкований вплив на вирішення проблем	5
	незначний прямий вплив на вирішення проблем	10
	частково вирішує проблеми	15
	повністю вирішує проблеми	20
3.	Інноваційність проєкту Низька якість підготовки проєкту	0
	проєкт застосовує традиційні технології	5
	підходи і технології до вирішення проблем, які використовуються у проєктах України, але відсутні в регіоні	10
	проєкт бере технології вирішення проблеми, що не мають аналогів в Україні	15
	Проєкт відкриває нові можливості для регіонального розвитку, дає «точки зростання» громади (регіону) у найближчій перспективі	20
	Участь у співфінансуванні проєктів. Для проєктів: а) потенційно не спроможних вирішити проблеми б) потенційно спроможних вирішити проблеми	
4.	Низька якість підготовки проєкту,	0
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та ін. джерел понад 10% б)співфінансування з місцевих бюджетів та ін.джерел понад 30%	5
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та ін. джерел понад 20 б)співфінансування з місцевих бюджетів та ін. джерел понад 60%	10
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та ін. джерел понад 30% б)співфінансування з місцевих бюджетів та ін.джерел понад 70%	15
	а) співфінансування з місцевих бюджетів та ін. джерел понад 40%; б) співфінансування з місцевих бюджетів та ін. джерел понад 80%	20
5.	Соціально-економічна спрямованість проєкту. Низька якість підготовки, неможливо здійснити об'єктивну оцінку	0
	соціальний (або економічний) проект	5
	соціальний (або економічний) проєкт зі створенням додаткових економічних благ	10
	економічний проєкт із соціальною складовою	15
	економічний проєкт	20
	Усього максимум 100 балів	

Джерело: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства "Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку" [16]

Таблиця 2

В 2019 році в Україні функціонувало 876 громад, до кінця 2021 року планується створення 1289 ОТГ. Динаміка створення ОТГ відображена на рис2.

Рис. 2. Об’єднані територіальні громади в Україні територіальних громад відбувається в Дніпропетровській (62),Черкаській (54) та Житомирській (53) областях.

Характеристика ОТГ, які функціонують, на 01.01.2019

	Кількість ОТГ	Частка населення області, яке проживає в ОТГ, %	Площа області під ОТГ, %	Кількість територіальних громад, що об’єдналися
Вінницька	37	41.4	15.2	110
Волинська	50	34.6	54.6	218
Дніпропетровська	62	17.8	44.9	191
Донецька	10	3.2	15.8	62
Житомирська	53	65.1	61.1	372
Закарпатська	6	5.7	4.8	20
Запорізька	44	25.3	54.4	157
Івано-Франківська	30	23.8	23.4	137
Київська	16	13.5	14.1	105
Кіровоградська	20	14.2	18.9	60
Луганська	9	4.0	17.7	49
Львівська	40	13.6	22.3	165
Миколаївська	29	19.9	35.9	102
Одеська	28	13.2	28.1	126
Полтавська	45	22.6	29.8	167
Рівненська	32	22.0	27.6	109
Сумська	30	26.9	34.6	139
Тернопільська	49	58.6	45.2	282
Харківська	17	10.4	18.3	77
Херсонська	28	22.7	29.1	97
Хмельницька	45	40.6	57.1	346
Черкаська	54	26.6	38.2	200
Чернівецька	33	37.0	44.6	113
Чернігівська	39	43.1	52.0	307

Джерело: складено за: decentralization.gov.ua

Фінансовий потенціал об'єднаних територіальних громад включає власні доходи і кошти, передані з державного бюджету. Як видно з рисунку 3, за останніх два роки відбулось суттєве зростання власних доходів ОТГ.

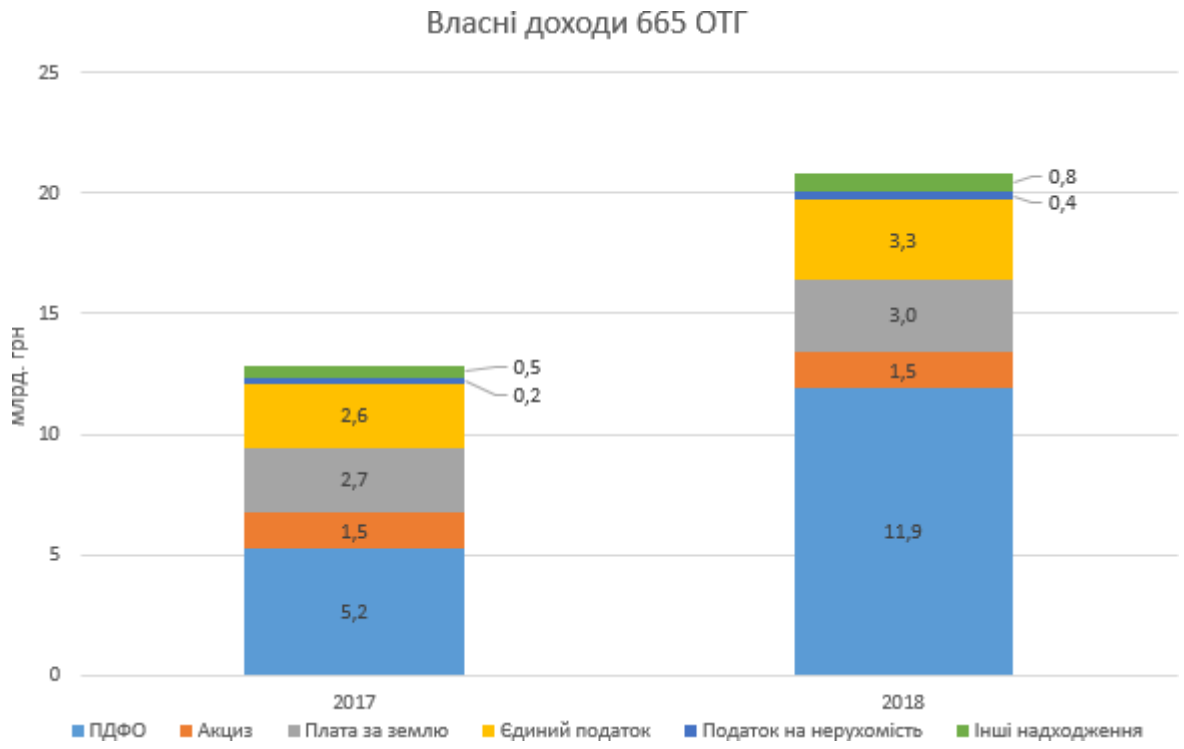

Рисунок 3. Зміни власних надходжень ОТГ у 2017-2018 роках

Джерело: складено за: decentralization.gov.ua

Частина доходів бюджетів територіальних громвад це кошти, з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій.

Таким чином, децентралізація, здійснювана в Україні, розширює кількість учасників стратегічних процесів в країні: на даному етапі розвитку до їх кола приєдналися об'єднані територіальні громади, які мають більший потенціал розвитку і збільшений обсяг проблем, протиріч та інтересів, які формуються населенням, що проживає на території ОТГ, бізнесом, органами самоврядування цих ОТГ, а також місцевими державними адміністраціями,

повноваження яких прийшли у невідповідність в результаті процесів децентралізації.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

Створені організаційні структури стратегічного управління зазвичай прогнозують очікувані результати, враховують не тільки прямий, безпосередній ефект, але і непрямий - вплив змін, що відбуваються у інших сферах і сторонах життя. Розробка і реалізація стратегічного плану може стати основним концептуальним документом накопичення потенціалу розвитку, виділення пріоритетів, зведення всіх програм в рамки цілісного управління країни, регіону, місцевого співтовариства як складних соціальних систем. Багатство ресурсної бази (природних, науково-виробничих, інтелектуальних, соціальних, освітніх, кадрових ресурсів) в їх інтегрованому системному використанні.

Остання сьогодні як ніколи потребує ясної стратегії своєї поведінки в суспільстві, у виробленні, нарешті, виваженої політики і сучасної доктрини національної безпеки країни. Такий стан справ, по-перше, відповідає вимогам світової тенденції-не економіка визначає мету розвитку суспільства, а соціальні параметри, поліпшення яких є головним джерелом підвищення якості самих економічних показників, ефективності, надійності, конкурентоспроможності, по-друге, змінює всю систему висунення і побудови стратегічних цілей.

Стратегічне планування розвитку регіонів повинно здійснюватись при підтримці взаємозв’язків з зовнішнім середовищем, що дозволяє домогтись поставлених завдач у відповідності з внутрішніми можливостями. Потенційні можливості, які забезпечують реалізацію цілей в майбутні періоди це кінцевий продукт стратегічного планування. Стратегічні плани, на рівні суспільства в цілому, мають спиратись на генеральну стратегічну лінію розвитку країни, що відображає пріоритети громадянського суспільства.

Оптимальний термін стратегічного планування визначається тривалістю політичного циклу країни, це період стабільної законодавчої бази та функціонування ефективних інститутів влади.

Постійний аналіз координації в стратегічному плануванні сприятиме удосконаленню стратегій розвитку та діяльності центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в регіоні, сприятиме узгодженості цілей, завдач, періоду та інструментів реалізації. Моніторингунемо зробить неможливим розбалансування стратегічних планів всіх рівнів, сприятиме зменшенню суперечностей між інтересами соціальних груп і територій, зкоординує реалізацію проєктів та програм, масимізує можливості досягнути соціально-економічних ефектів. Державні стратегії розвитку регіонів повинні формуватись на базі генеральних стратегій, враховуючи періоди їх існування, поставлені завдачі.

Механізми, що координують запровадження стратегічного планування, мають функціонувати та оцінюватись через позитивний вплив на розвиток певних територій, груп населення та бізнесових структур, мати здатність позитивно вирішувати екологічні, соціальні та економічні проблеми. Позитивно може вплинути на розвиток регіонів і на результативність державної регіональної політики запровадження оцінки ефективності нормативно-правового забезпечення стратегічного планування.

Такі системи оцінок працюють країнах Європейського Союзу. Координація також може суттєво покращитись при практикуванні регулярних нарад з питань розвитку регіонів на всіх рівнях при активному залученні інститутів громадянського суспільства та органів місцевого саморядування. Визріла також нагальна потреба у створенні таких інституцій як Ради регіонів, які можуть суттєво покращити координацію в питаннях стратегічного планування.

Державне стратегічне планування регіонального розвитку повинне бути гармонізованим з потребами, цілями та інтересами об’єднаних

територіальних громад та задачами органів державного управління відповідно до пріоритетів суспільства.

Доцільно врахувати в майбутніх стратегічних планах особливості їх реалізації відповідно до політичних циклів, так місцеві вибори 2020 року поставили перед органами місцевого самоврядування нові проблеми по завершальному етапі децентралізації та адміністративно-територіальній реформі створення нових госпітальних округів, об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з наростанням невизначеності в економічній, соціальній та екологічній сферах стратегічне планування повинно здійснюватись на більш короткі терміни, як вважають фахівці оптимальний термін три роки.

Становлення системи публічного стратегування регіонального розвитку пов'язане з закріпленням чітко визначених компетенцій за центральними органами влади, з посиленням ступеня відповідальності за реалізаційні дії по державній регіональній політиці. Теперішнє нормативно-правове забезпечення стратегічного планування розвитку регіонів не гармонізоване з діями інститутів державної влади та місцевого самоврядування, документи містять іноді протилежні пріоритетні завдання і пропозиції напрямів планування та розвитку, способів нормативно-правового адміністрування. Координація стратегічного планування всіх рівнів (місцевого, регіонального та державного) у більшості випадків носи ть формальний характер, не має досконалих та інституційно закріплених форм та методів.

Таким чином, етапи розвитку стратегічного планування в Україні характеризуються посиленням директивності в системі прийняття управлінських рішень, це іде в супереч процесу децентралізації та не сприяє забезпеченню ефективних умов розвитку територіальних громад, регіонів та суспільства. Разом з тим, практика функціонування ОТГ показує, що децентралізація суттєво покращила фінансові показники діяльності громад за рахунок об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів, створення

бюджетів участі, податкових змін, збільшення трансферних потоків до бюджетів всіх рівнів.

ВИСНОВКИ

Дослідження показало, що державне стратегічне планування розвитку територій та модернизаційних процесів в суспільстві повинне приєднати зусилля, інтереси, пріоритети та цілі територіальних громад, що уже сформували потужний людський, фінансовий та матеріальний потенціал з цілями, потребами та інтересами суспільства в цілому. Регіон при вирішенні даної задачі відіграє основну координуючу та цілеутворюючу функції пошуку компромісу для всіх суб'єктів управлінського процесу

Розвиток соціально-економічного та екологічного потенціалу, яки й формується громадянами, бізнесовими структурами, місцевими владами на територіях об'єднаних територіальних громад, повноваження яких розширились у невідповідність в результаті процесів децентралізації.Багаторівневий характер стратегічного планування розвитку регіонів дозволить створити альтернативні варіанти побудови ієрархії в системі прийняття управлінських рішень в питаннях реалізації інтересів країни, територій та громад.

Вдосконалення державного стратегічного планування регіонального розвитку повинно здійснюватись за рахунок:

- побудови систем стратегічного планування розвитку регіонів у відповідності до генеральної стратегії держави, яка орієнтована на основні пріоритети суспільства в цілому і кожного окремого громадянина;
- координації планових стратегій Уряду, Президента України, центральних органів виконавчої влади по узгодженню цілей, завдач та терміну їх реалізації;
- законодавчого закріплення нормативних документів стратегічного планування, ідентифікації способів прийняття управлінських рішень, регламентації ієрархічності владних повноважень, координованості дій по формуванню стратегічнеих планів, напрямів використання забезпечення ресурсного потенціалу всіх рівнів;

- розробки систем оціночних показників результативності стратегічного планування територіального розвитку;

- проведення системних заходів з актуальних питань удосклоналення регіонального стратегічного планування розвитку об’єднаних територіальних громад;

- впровадження механізмів реалізації угод спільної розробки та реалізації стратегічних планів розвитку регіонів заключених між органами державної влади та місцевого самоврядування;

- запропоновано концептуальні основи стратегічного планування розвитку регіонів в контексті децентралізації, які визначають потреби та інтереси об’єднаних територіальних громад як пріоритетом стратегізації державної політики

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII . *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. ст. 90.

2. Конституція України. Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141.

3. Тульчинська С. О. Підходи до визначення поняття «регіон» в сучасних умовах. *Електронне наукове фахове видання Ефективна економіка.* 2012. № 6. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1201

4. Варналій З. С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія. Національний ін-т стратегічних досліджень. К. : Знання України, 2005. с. 42.

5. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та республікиПольща). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011_2/2-5-20.pdf

6. Хребтій І.В. Децентралізація як рушійна сила підвищення ефективності державного управління. *«Інвестиції: практика та досвід» Чорноморського державного університету імені Петра Могили* . 2018. Серія «Державне управління». Випуск №1/2018. С. 108-112.

7. Про засади державної регіональної політики : закон України від 05.02.2015 №156-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF

10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247566248

11. Сайт Державного фонду регіонального розвитку URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/

12. 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: постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF

13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 р. № 157- VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19

14. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 року № 829. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP190829.html

15. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічнізасади.URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/45494

16. Федорчак О. Класифікація механізмівдержавного управління. *Науковий вісник*. 2008. Вип1. Демократичне врядування. С.1-11.

17. Базавлук Н., Рагімов Ф. Механізми державного управління сталим розвитком регіонів у контексті принципів належного врядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. вип. 2(37). С.63-69.

18. Бортейчук Р. Оптимізаційна роль стратегічного управління у діяльності органів державної влади в Україні. *Науковий вісник*. 2013. Вип.11 Демократичне врядування. С.1-8.

19. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України №722/2019. URL: https://www.president.gov.ua/ documents/ 7222019–29825

20. Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2027 року.

Рішення обласної ради від 18.12.2019 № 1722. URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/ foto/projt_reg_info_norm/2020/01/Strategiya-do-2027-roku.pdf/