

# РЕГІОНАЛЬНЕ СТРАТЕГУВАННЯ – ОСНОВА ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

## REGIONAL STRATEGIZING IS A BASE OF FORMATION THE REGION'S DEVELOPMENT STRATEGY

**Наталія КУХАРСЬКА,**  
кандидат економічних наук,  
Інститут проблем ринку  
та економіко-екологічних досліджень  
НАН України, Одеса



**Nataliya KUKHARSKA,**  
PhD Economics,  
Institute of Market Problems and  
Economic & Ecological Research,  
National Academy of Sciences  
of Ukraine, Odessa

На сьогодні управління регіонами України переживає складну трансформацію, зумовлену:

□ посиленням господарської самостійності регіонів і зміцненням економічних реформ на регіональний рівень, що передбачає необхідність урахування специфіки кожного регіону;

□ переважанням приватного капіталу в найважливіших галузях виробництва;

□ необхідністю переходу до побудови в Україні соціальної держави, що передбачає створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток особистості;

□ відставанням в розвитку теорії регіонального управління від практики реформування економіки регіону. Наростають ознаки командного, авторитарного управління, суб'єктивізму і спрощеного підходу до складних соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіоні.

Гострота проблем, що накопичилися, вимагає принципово нового підходу до управління, що має комплексний характер, спирається на стратегічне мислення і оновлену методологію програмно-цільового управління, яка передбачає реалізацію абсолютно інших принципів, функцій, методів та інструментів, а також необхідність підвищення ефективності державного управління регіональним розвитком.

Криза політики «зменшення диференціації рівня розвитку» регіонів і «скорочення відмінностей» між ними, яка була більше орієнтована на підтримку бідних і відсталих регіонів, ніж на стимулювання їх розвитку, примушує говорити про необхідність підвищення ефективності механізмів державного стратегічного управління і переходу від стратегічного планування до стратегування регіонального розвитку як комплексного інструменту управління регіональним розвитком, що враховує макрорегіональні контексти і державні пріоритети.

Англійський термін «strategizing», введений в науковий обіг економістом-класиком **О.Вільямсоном** [1] у контексті розробки корпоративних стратегій, спочатку перекладався на російську мову як стратегічне планування. Для фіксації саме такого розуміння в російській науковій літературі останнім часом став використовуватися термін «стратегування», який розглядався як синонім стратегічного планування. Проте змістовно цей термін допускає більш широке трактування як все «те, що пов'язане з процесом розробки і реалізації стратегії».

Нові виклики глобалізації, посилення міжнародної конкуренції та загострен-

ня структурних криз на початку XXI століття призвели до ускладнення механізмів стратегічного управління на всіх

рівнях і, зокрема, до необхідності розробки методології стратегічного планування соціально-економічного розвитку більш складних у порівнянні з корпораціями систем, таких як регіони, міста, райони тощо. Відповідно до цього сформувалося розуміння поняття стратегування у більш широкому значенні, ніж категорія «стратегічний менеджмент», яке передбачає не тільки розробку стратегічного плану й організацію його виконання, а й деякі інші аспекти управління, що дозволяють цілеспрямовано трансформувати нові якості об'єкта управління.

Питанням стратегування регіонального розвитку приділяли багато уваги такі російські учені-економісти, як **Л.Ахтарієва** [2], **Т.Бочкарьова** [3], **Р.Маннапов** [2], **В.Марача** [4], **В.Селіверстов** [5], **Л.Шеховцева** [6] та інші.

Незважаючи на те, що на сьогодні в науковій літературі поки що не склалося однозначного розуміння терміна «регіональне стратегування», склалася тенденція перетворення цього терміну на наукову категорію, вживану в процесі дослідження складних соціально-економічних систем типу регіон як найбільш адекватний інструмент для вирішення завдань, що дозволяють створювати умови для перспективного розвитку регіону на основі стратегічних цілей, здатний консолідувати зусилля властей, бізнесу і суспільства.

Метою даного дослідження є визначення нового підходу – регіонального стратегування – до формування стратегій розвитку регіону, при складанні яких до теперішнього часу використовуються застарілі методичні схеми і прийоми.

*Обґрунтовано перехід від стратегічного планування як сукупності окремих методів та інструментів до стратегування регіонального розвитку як нового підходу до управління, який стирається на оновлену методологію програмно-цільового управління. Остання є єдиною цілісною, взаємопов'язаною системою механізмів побудови і реалізації стратегії розвитку регіону на основі стратегічних цілей, здатних консолідувати зусилля властей, бізнесу і суспільства.*

*The transition from strategic planning as a set of specific methods and tools to strategizing the regional development as a new management approach based on the updated methodology of program-target management, which is a single whole, interconnected system of the mechanisms of constructing and realization the re-gion's development strategy based on strategic targets, which are able to consolidate the efforts of authorities, business and society.*

Система управління, яка нині існує в Україні, не зазнала особливих змін порівняно з тією, що сформувалася в період централізованої економіки СРСР. Регіональні владні структури виявилися більш здібними до відтворення старої командно-адміністративної системи, ніж до інноваційних методів і форм управління. На регіональному рівні практично відсутні нові механізми управління, в кращому разі їх нестача заповнюється копіюванням західних зразків і механічним перенесенням їх на українську практику у вигляді різного роду реформ.

Зрозуміло, реставрація механізмів директивного планування в умовах ринкової економіки неможлива через різноманіття форм власності та відмінності інтересів господарюючих суб'єктів.

Рис. Стратегування розвитку регіону  
(засоби управління – процес – результат)



Узгодження цих інтересів, координація зусиль і досягнення взаєморозуміння всіх зацікавлених в розвитку регіону сторін можливе тільки на основі переходу від стратегічного планування як вузького поняття до застосування методології регіонального стратегування як ефективного комплексного механізму реалізації перспективних трендів розвитку на підставі прогнозування і роботи з майбутнім.

Сьогодні стратегічне планування регіонального розвитку будується за шаблоном стратегічного планування діяльності фірм і корпорацій без врахування специфічних особливостей регіонів, як більш складних соціально-економічних систем. Стратегічне планування не підкріплюється реальним і ефективним стратегічним управлінням; практично відсутній моніторинг ефективності реалізації стратегій і програм. Найбільшим недоліком впроваджуваних в регіонах і містах систем стратегічного планування є слабе залучення бізнес-структур та інститутів громадського суспільства до процесів стратегічного планування. В цілому розвиток стратегічного планування в Україні здійснюється у форматі одиничних акцій, що слабо пов'язані між собою, поза контекстом спільних системних перетворень суспільства, економіки і управління.

Стратегічне планування є сукупністю окремих методів, процедур та операцій, з'єднаних цим словосполученням («стратегічне планування»), але не утворюючих єдиний технологічний комплекс, застосування якого до об'єкту забезпечує на виході результати певної якості, тобто те, що дозволяє зробити дійсно технологічна вибудованість дій. Саме тому виявляється велика кількість проблем із стратегіями різних розробників і для різних типів об'єктів.

Процедури стратегічного планування, які успішно апробовані на корпоративному рівні, не цілком адекватно працюють стосовно більш складних у порівнянні з корпораціями системами, такими як країна, регіон, місто тощо.

На відміну від стратегічного планування, стратегування розвитку регіону (див. рис.) – ширше системне поняття. Воно є єдиним технологічним комплексом і безперервним процесом побудови стратегії розвитку регіону, що включає визначення цілей, оцінку навколишнього середовища, вибір шляхів реалізації стратегії, побудови стратегічних карт, моніторинг тощо, а також визначення економічної основи, яку необхідно створити на території для формування повноцінної регіональної стратегії.

Метою регіонального стратегування є розробка нових технологій формування системи стратегічного управління як єдиного системно вибудованого процесу розвитку країни, регіонів, муніципальних утворень і підприємств, що базується на стратегічній взаємодії різних складових суспільства, які становлять єдине ціле – суспільно-державний організм.

В Україні процес створення цілісної системи регіонального стратегічного планування і формування політики соціально-економічного розвитку регіонів перебуває на початковому етапі: теоретичних розробок у цьому напрямі мало, а практика організації процесу стратегування і реалізації конкретних регіональних стратегій украї обмежена і в основному зводиться до спроби адаптації зарубіжного досвіду до вітчизняних умов. Підхід, що використовується при цьому, базується переважно на сформованих методології та інструментарії стратегічного планування, які спочатку були побудовані для бізнесу, а тому не завжди можуть бути застосовані до об'єктів іншої природи.

Суть і особливості регіонального стратегування як в цілому, так і його окремих елементів і процесів залежать від методологічних принципів

регіонального стратегічного планування. Змістова основа принципів регіонального стратегування визначається їх набором, що використовується в конкретному регіоні. Основні методологічні принципи наведено нижче.

**Принцип децентралізації** – розглядається в сукупності з «централізацією», але вони є двома різноспрямованими процесами. Наслідком гнучкого, збалансованого поєднання централізації та децентралізації стає підвищення ефективності управлінських дій, поява в регіональному співтоваристві зон спільної компетенції і взаємної відповідальності, партнерства, субсидіарності, подальшого взаємного делегування повноважень і перерозподілу функцій.

**Принцип субсидіарності** (від лат. subsidiarius – допоміжний) – організаційно-правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому, найменшому або найвіддаленішому від центра рівні, на якому їх рішення є можливим і ефективним. Ідея субсидіарності споріднена децентралізації. Цей принцип став часткою права Європейського Союзу як один з основних механізмів заборони централізації.

Принцип субсидіарності має два виміри: вертикальне і горизонтальне. Вертикальний вимір включає розподіл владних повноважень між рівнями влади в напрямі від місцевої до державної. Передача повноважень на вищий рівень управління відповідно до цього принципу може бути здійснена тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні.

Горизонтальний вимір охоплює процедуру розподілу повноважень між гілками влади на загальнонаціональному, регіональному або місцевому рівнях.

**Принцип системності та ієрархічності** – ідентифікованість регіону як підсистеми мезорівня і як необхідності розробки й реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіону, що повинна враховувати, з одного боку, стратегічні цілі державного розвитку, спрямовані на економічне зростання регіонів з урахуванням дотримання балансу інтересів країни і регіонів, а з другого боку, балансу інтересів кожного окремого регіону з дрібнішими територіальними утвореннями, що входять до складу цього регіону (міст, районів, селищ і т.д.).

Принцип системності передбачає багатосторонню ув'язку зовнішніх і внутрішніх чинників, а також шляхів розвитку регіону [2, с. 50]. На підставі цього принципу формується система стратегічного управління.

**Адекватність стратегії рівню розвитку регіону** – диференційований вибір можливих напрямів регіонального розвитку і варіантів регіональної стратегії залежно від рівня (стадії) розвитку економіки регіону. При здійсненні вибору стратегії повинна враховуватися відповідність між реальною економічною ситуацією і поставленими цілями розвитку регіону. **Згідно з еволюційною теорією стадій розвитку економіки [7] виділяються:**

- початкова стадія модернізації (індустріалізація);
- стадія ініціації експортно-орієнтованого зростання;
- стадія стимулювання прискореного розвитку (інноваційний розвиток);
- стадія розвиненого ринку.

**Принцип державно-приватного партнерства і співпраці** – зв'язок господарських стосунків з інституційними змінами, у тому числі зміцнення взаємодії органів державної влади, регіональних структур і суб'єктів бізнесу у формуванні сучасних напрямів і моделей розвитку регіону, узгодження інтересів держави, бізнесу і суспільства.

**Принцип соціальної домінантності** – розгляд будь-яких стратегічних рішень і будь-яких програмних документів регіонального і муніципального стратегічного планування і управління крізь призму досягнення головної мети – підвищення рівня і якості життя населення, що проживає на даній території.

**Принцип відвертості та інформаційної доступності** – базується на відкритих інформаційних системах з безпосередньою участю мережевих

структур цивільного суспільства, які доповнюють професійні управлінські й експертні структури.

*Принцип інноваційності* – передбачає не лише відповідне управління інноваційними процесами, регулювання і підтримку інноваційних змін у різних секторах економіки і соціальної сфери, але й акумуляцію нових знань усередині системи управління, систематичне здійснення організаційних, структурних, економічних і соціальних нововведень, пошук і впровадження нових систем і технологій управління, а при необхідності – проведення прогресивної трансформації, оновлення регіонального управління.

На сьогодні все більш актуальним стає *принцип наукової обґрунтованості* регіональної політики, планування, вироблення рішень, програм, проектів, концепцій (із застосуванням досягнень загальносвітового менеджменту), який украй необхідний регіональній еліті та якого дуже не вистачає в багатьох регіонах.

Стратегія регіонального розвитку є проміжним документом, що постійно потребує коректування і розглядається як механізм координації зусиль усіх рівнів виконавчої влади, державних і приватних господарюючих суб'єктів, громадських організацій тощо.

Аналіз існуючих стратегій регіонального розвитку свідчить, що всі вони слабо орієнтовані на реалізацію: у них немає чітко взаємопов'язаних цілей і ресурсів для їх виконання, а також відповідальності за їх невиконання. Крім того, «в Україні поки що немає чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів» [8, с. 41], тому оцінити ефективність реалізації стратегій і внести необхідні корективи в процесі їх реалізації не є можливим.

Практично всі регіональні стратегії (за винятком стратегії Харківської області) не є інноваційними. Це традиційні соціально-економічні стратегії регіону, обмеженого адміністративними межами, який розглядається відособлено від решти світу, без урахування світових тенденцій, він намагається оперувати конгломератом широко диверсифікованих напрямів розвитку, що диктуються тенденціями, які склалися. Основний методологічний недолік таких стратегій – прив'язка до середньогалузевих і середньоукраїнських трендів розвитку, в них не ставиться завдання пошуку резервів соціально-економічного розвитку і підвищення конкурентоспроможності регіону для того, щоб у перспективі зламати існуючі тенденції. Оскільки всі ці стратегії склалися в період 2004-2007 років, у них не враховано глобальні тренди розвитку світової економіки, які пов'язані зі світовою кризою та інтеграцією економіки України в систему світогосподарських зв'язків (зокрема вступом України до СОТ).

Ключовим моментом формування стратегій, орієнтованих на реалізацію, є координація й узгодження дій всіх суб'єктів регіонального планування: компаній і влади всіх рівнів і об'єднання всіх необхідних для стратегічного планування позицій на основі достовірної інформації про їх наміри. В ідеальному варіанті регіональна стратегія має бути взаємовигідним договором, що підписується всіма його учасниками, які переймають тим самим на себе зобов'язання щодо його виконання.

Процес цілепокладання стратегії регіону має здійснюватися зацікавленими сторонами (стейкхолдерами), включаючи три основні групи ціленосіїв, які утворюють тріаду цілей: цілі населення – цілі ділового співтовариства – цілі органів управління. На жаль, у даний час ця тріада слабо структурована і суперечлива.

Інституціональне оформлення стратегування регіонального розвитку може бути різним, носити багаторівневий характер і об'єднувати представників державних, регіональних і муніципальних органів управління (як ядра суб'єкта регіонального стратегування), інших суб'єктів управління і господарювання, основних регіональних бізнес-структур, представників зацікавлених громадських груп та інших стейкхолдерів, що мають стратегічні інтереси в розвитку регіону. Організаційно це

мають бути незалежні некомерційні організації, наприклад, Агентство стратегічного регіонального розвитку, Рада стратегічного планування і управління та інші, які займаються розробкою стратегічних рішень. Це передбачає висунення таких цілей і стратегій розвитку регіону як об'єкту управління, реалізація яких забезпечує їх ефективне функціонування в довгостроковій перспективі, швидку адаптацію до умов зовнішнього середовища, що змінюються.

## ВИСНОВКИ

Перехід від стратегічного планування до стратегування регіонального розвитку є важливим моментом державної політики з огляду на зміцнення регіональної влади при переході від парадигми функціонування до парадигми розвитку в майбутньому. Цей перехід зумовлений:

□ по-перше, застосуванням (на додаток до прогнозних і експертно-аналітичних розробок) нових методів та інструментів роботи з майбутнім (форсайт, бенчмаркінг, розробка карт «майбутнього» тощо), які не завжди використовуються в процесі стандартного стратегічного планування;

□ по-друге, вимогою модернізації стратегічного планування у зв'язку зі слабкою реалізацією стратегій різного вигляду й рівня (що означає нежиттєздатність стратегічного планування);

□ по-третє, прагненням різним чином систематизувати і комплексувати окремі засоби управління розвитком (програмні, проектні, планові та інші) з різними тимчасовими горизонтами.

Процес формування системи регіонального стратегування розглядається, по-перше, як відсутній у даний час комплекс системних заходів, об'єднаних спільною методологією, законодавчо-правовим і організаційним супроводом, по-друге, з позицій активного включення в процеси стратегування інститутів громадянського суспільства і бізнес-структур.

Основні завдання регіонального стратегування на сьогодні лежать у площині формування й реалізації стратегії розвитку регіону як складної соціально-економічної системи, що забезпечила б інноваційно орієнтовану перебудову економіки регіону, розширене відтворення в ринкових умовах на основі самоорганізації та конкуренції, адекватну світовим тенденціям.

## ЛІТЕРАТУРА

- Williamson O. E. *Strategizing, Economizing, and Economic Organization* / O. E. Williamson // *Strategic Management Journal. Special Issue.* – 1991. – № 12. – P. 75-94.
- Маннапов Р. Г. *Современные закономерности, принципы, задачи и механизмы регионального управления* / Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева // *Вестник Челябинского государственного ун-та.* – 2009. – № 3 (141). – С. 47-56.
- Бочкарева Т. В. *Реализационные проблемы стратегирования: аспекты целеполагания* / Т. В. Бочкарева, С. Е. Самарцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://metaconsultant.ru/node/71>
- Марача В. Г. *Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации* / В. Г. Марача // *Труды ИСА РАН* – 2008. – Т. 34. – С. 179-214.
- Селиверстов В. Е. *Формирование системы регионального стратегического планирования: сибирский опыт* // *Стратегирование 2010: лидеры рынка: [сб. статей]* / [под ред. Б. С. Жихаревича]. – СПб.: Междунар. центр соц.-экон. исслед. «Леонтьевский центр», 2010. – С. 12-17.
- Шеховцева Л. С. *Теоретические основы стратегического целеполагания региона* / Л. С. Шеховцева // *Вестник Российского государственного университета им. И. Канта.* – 2009. – № 3. – С. 20-26.
- Полтерович В. М. *Стимулирование роста и стадии развития* / В. М. Полтерович, В. В. Попов // *Модернизация экономики и выращивание институтов: в 2 кн. / ред. Е. Г. Ясин.* – М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2005. – Кн. 1. – С. 137-150.
- Мониторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендьял М., Винницький Б., Ратейчак Ю. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.