

Меркулов Н. Н., д.э.н., доцент

Липтева В. В.

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Территориальное стратегическое планирование как вид планового регулирования целенаправленного развития регионов в украинской практике муниципального и регионального управления стало применяться с конца 90-х гг. Основным субъектом территориального стратегического планирования выступили представители местных сообществ, поддерживаемые консультантами и экспертами ведущих украинских научно-исследовательских центров.

На современном этапе становления территориального стратегического планирования четко прослеживаются две тенденции, влияющие на его содержание, организацию и формы реализации.

Суть содержания первой тенденции определяется стремлением Украины самостоятельно разработать стратегию (стратегический план) своего социально-экономического развития на основе тех методологических положений и методических подходов, которые рекомендуются им отечественными научно-исследовательскими центрами в области территориального стратегического планирования. Второй тенденцией в области развития территориального стратегического планирования является последовательное усиление внимания Президента и Правительства Украины к содержанию разработанных в регионах стратегий.

Для объединения указанных тенденций в единый фактор, способствующий формированию эффективного территориального стратегического планирования, необходимо пересмотреть его первичные методологические принципы, сохранив при этом его главную специфическую черту - самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития региона.

Каковы же методологические принципы территориального стратегического планирования, определившие содержание и механизм разработки первых региональных стратегий и стратегических планов?

Во-первых, принцип самостоятельности. Территориальное стратегическое планирование рассматривается прежде всего как самостоятельное определение местным сообществом (т.е. местными органами власти, бизнесом и населением) миссии, целей, задач и целевых параметров социально-

экономического развития региона, а также мер по их достижению.

Во-вторых, принцип социально ориентированного развития. Основной, ведущей концепцией территориального стратегического планирования рассматривается концепция социального развития, обуславливающая постановку стратегических целей развития региона и оценку степени их достижения по критерию «качество жизни населения».

В-третьих, принцип общественного согласия. Стратегический план социально-экономического развития региона разрабатывается как договор общественного согласия власти, бизнеса, населения. При этом не обязательно придавать ему статус законодательного документа.

В-четвертых, принцип ограниченности. Стратегический план не является документом, обеспечивающим управление комплексным развитием региона. Он затрагивает только самое главное для адаптации и устойчивого развития региона в конкурентной рыночной среде.

Реализация территориального стратегического планирования в соответствии с указанными выше методологическими принципами выявила ряд противоречий, которые препятствуют эффективному управлению устойчивым развитием региона,

Реализация принципа самостоятельности привела к тому, что сегодня в регионах разработаны или находятся на стадии разработки такие прогнозно-плановые стратегические документы, как стратегия и стратегический план развития региона. Анализ содержания данных документов показывает, что региональные органы власти, которые, как правило, иницируют и являются лидерами процесса их разработки, не различают особенности их содержания. При разработке данных документов регионы самостоятельно определяют и миссию, и главную цель, и приоритетные направления своего развития, исходя при этом из собственного видения будущего региона, определяемого в основном интересами местных стейкхолдеров. В результате в документах, определяющих роль региона в социально-экономическом развитии страны, нередко либо имеются разногласия с национальным центром по стратегическим целям территориального развития государства, либо они вообще не учитываются.

Устранение указанного противоречия видится в четком разграничении понятий «стратегия развития региона» и «стратегический план развития региона», а также в формировании единых форматов этих документов. Формат стратегического документа - это законодательная констатация роли (миссии) документа в системе стратегического планирования социально

экономического развития страны и соответствующих ей принципиальных требований к содержанию данного документа.

Стратегия развития региона - это видение места, роли и перспектив его развития как подсистемы вышестоящей территориальной системы. Она призвана обобщенно характеризовать, что представляет собой регион как подсистема национальной экономики и каково его место в социальном и экономическом пространствах развития. В данном контексте определения стратегии развития региона представляется, что она должна определяться в стратегии территориального развития Украины. Следовательно, основным субъектом разработки стратегии развития региона выступают не местное (или региональное) сообщество, центральные структуры (КМ Украины, научно-исследовательские организации и общественные объединения). Таким образом, главное назначение стратегии развития региона - определять направления развития региона через стратегические приоритеты национального развития.

Стратегический план социально-экономического развития региона - это концепция долгосрочного социально-экономического развития региона и в то же время управленческий документ. В связи с этим он должен содержать два крупных раздела. Первый раздел - концепция долгосрочного устойчивого социально-экономического развития региона, определяющая цели, приоритеты и задачи развития региона исходя из интересов национального развития и развития местного сообщества, а также общих принципов их реализации. Во втором разделе стратегического плана должна размещаться информация о социально-экономической политике, то есть системе мер региональных органов власти и механизмах их реализации. В результате такого подхода к разработке стратегического плана данный документ будет служить, с одной стороны, ориентиром для местного сообщества в целом, а с другой - планом действий для местной администрации.

Необходимость реализации принципа социально ориентированного развития в территориальном стратегическом планировании выявило существенное противоречие между официальной статистикой, используемой для оценки уровня и качества жизни населения, и представлением понятия «качество жизни», определяемого концепцией социального развития общества.

Официальная статистика ориентирована в основном на оценку уровня жизни населения с точки зрения доходов населения и их соотношения с прожиточным минимумом. Об этом свидетельствуют показатели, публикуемые в ежегодных статистических сборниках и соответственно рассчитывае-

мые в регионах Украины и муниципальных образованиях в процессе прогнозирования и оценки результатов своего развития. Очевидно, что данный подход не раскрывает все аспекты понятия «качество жизни». Поэтому в регионах при разработке стратегий (стратегических планов) развития осуществляется самостоятельный поиск дополнительных параметров, характеризующих и позволяющих оценивать уровень достижения главной цели - повышения качества жизни населения. При этом регионы используют различные подходы к определению интегрального показателя «качество жизни» и составляющих его параметров.

Так, в стратегическом плане развития г. Киева интегральный показатель качества жизни населения представлен в виде совокупности следующих групп показателей: финансово-экономические показатели; медико-экологические показатели; показатели материального благосостояния; показатели духовного благосостояния. Индикатор оценки повышения качества жизни населения в стратегическом плане г. Одесса включает иные группы показателей: группу интегральных показателей и группу частных показателей уровня жизни населения.

Разработка и утверждение единой для всех субъектов территориального стратегического планирования модели интегрального индикатора качества жизни населения даст возможность региональным органам власти определять на единой методологической и методической основе задачи и меры по их реализации, а национальному центру - осуществлять оценку эффективности их деятельности. Основой для определения данной модели целесообразно использовать перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов Украины.

Требуется, на наш взгляд, переосмысления и то методологическое утверждение, что стратегический план - это договор общественного согласия. Безусловно, основным принципом разработки стратегического плана региона должен оставаться принцип диалога, но поскольку он включает план действий региональной администрации, то и статус у него должен быть законодательного, а не общественного (или политического) документа.

Определяя точки совершенствования территориального стратегического планирования, необходимо также обратить внимание и на положение, которое ограничивает содержание стратегического плана только приоритетными стратегическими направлениями. Представляется, что данное утверждение входит в глубокое противоречие с той задачей, которую призван решать стратегический план региона - быть инструментом управления ус-

тойчивым развитием региона.

Развитие региона - это системный процесс изменений его экологической, экономической, социальной, пространственной, политической и духовной сфер, приводящий к их качественным преобразованиям с целью повышения качества жизни его населения. Основу современного развития регионов всех уровней составляет такая его сущностная характеристика, как устойчивость, т. е. сбалансированность ресурсов, интересов и действий участников данного процесса. Это положение необходимо учесть при разработке формата стратегического плана региона.

Совершенствование территориального стратегического планирования с учетом предложенных в статье подходов дает возможность объединить в данном процессе стратегические задачи территориального развития страны и действия местных сообществ на основе принципа сочетания государственного регулирования с самоорганизацией региональных подсистем.