

УДК 35.975(477)

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01.11>

Шинкарьов Андрій Миколайович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту
міжнародних відносин та соціальних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»
ORCID 0000-0002-0431-765X
800305sh@gmail.com

Проданик Василь Михайлович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту
міжнародних відносин та соціальних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID 0000-0002-3112-479
nubiru9x9@gmail.com

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Анотація

У статті розкриті організаційно-правові засади стратегічного планування регіонального розвитку в сучасних умовах подальшого реформування системи публічного управління в Україні та децентралізації владних повноважень.

***Метою статті** є обґрунтування організаційно-правових засад і складових механізмів стратегічного планування та теоретичне визначення законів і закономірностей у контексті регіонального розвитку в Україні.*

***Наукова новизна** полягає в теоретичному обґрунтуванні змісту та концептуальних підходів до процесу (законів і закономірностей) формування стратегічного планування у сфері регіонального розвитку в Україні.*

***Висновки.** Встановлено, що під стратегічним плануванням доцільно розуміти особливий вид планової діяльності, що полягає в розробці стратегічних рішень (у формі прогнозів, проєктів, програм і планів), які передбачають висування таких цілей, завдань і стратегій розвитку регіонів, реалізація яких забезпечить їх ефективне функціонування у довгостроковій перспективі, а також швидку адаптацію до умов зовнішнього середовища, що постійно змінюються.*

З'ясовано, що стратегічне планування як функція управління полягає в намаганні завчасно врахувати при можливості всі внутрішні та зовнішні фактори, що забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування й розвитку об'єкта управління. Планування – це визначення параметрів управлінського процесу на основі співставлення інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності та його можливостей, з урахуванням розвитку самого суб'єкта, що направлено на досягнення поставленої перед системою мети, а план – це кількісне відображення цілей та розробка шляхів їх досягнення.

Проаналізовано об'єктивний характер стратегічного планування як частини публічного управління в розвинених державах світу, праці вітчизняних і зарубіжних науковців щодо проблем стратегічного управління регіонального розвитку, встановлено, що оптимальне сполучення стратегічного планування та публічного управління – реальний шлях розвитку соціально-економічного потенціалу держави.

Результати дослідження показують, що в процесі вдосконалення системи стратегічного планування на публічному рівні доцільно було б провести оптимізацію державних цільових програм, перейти від тактичного ситуативного планування до стратегічного планування, яке дає змогу розширити планові горизонти, комплексно вирішувати проблеми публічного управління. Саме завдяки вмілому поєднанню зазначених факторів реформування системи стратегічного планування розвитку регіонів у публічному управлінні можна досягти головної мети – створення ефективних та реальних стратегічних програм розвитку держави та окремих регіонів.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, стратегічне планування, органи влади, регіональний розвиток.

Shynkarov Andrii M.,

Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of Public Administration,
Educational and Scientific Institute of
International Relations and Social Sciences,
«Higher Educational Institution» Interregional
Academy of Personnel Management
ORCID 0000-0002-0431-765X
800305sh@gmail.com

Prodanyk Vasyl M.,

Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of Public Administration,
Educational and Scientific Institute of
International Relations and Social Sciences,
«Higher Educational Institution» Interregional
Academy of Personnel Management
ORCID 0000-0002-3112-479
nubiru9x9@gmail.com

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN REGIONS

Abstract

The article reveals the organizational and legal principles of strategic planning of regional development in the current conditions of further reform of the public administration system in Ukraine and decentralization of power.

The purpose of the article is to substantiate the organizational and legal principles and components of the mechanisms of strategic planning and theoretical definition of laws and patterns in the context of regional development in Ukraine.

The scientific novelty lies in the theoretical substantiation of the content and conceptual approaches to the process of formation of strategic planning in the field of regional development in Ukraine.

Conclusions. It is established that strategic planning should be understood as a special type of planning activity, which consists in the development of strategic decisions (in the form of forecasts, projects, programs and plans), which provide for such goals, objectives and strategies for regional development. long-term and rapid adaptation to ever-changing environmental conditions.

It was found that strategic planning as a function of management is an attempt to take into account in advance, if possible, all internal and external factors that provide favorable conditions for the proper functioning and development of the object of management. Planning is the determination of the parameters of the management process based on the comparison of information about the needs of

the environment in the results of activities and its capabilities, taking into account the development of the entity, aimed at achieving the goal of the system, and the plan is a quantitative reflection of goals achievement.

The objective nature of strategic planning as part of public administration in developed countries, the work of domestic and foreign scholars on the problems of strategic management of regional development, found that the optimal combination of strategic planning and public management - a real way to develop socio-economic potential.

The results of the study show that in the process of improving the system of strategic planning at the public level it would be advisable to optimize state target programs, move from tactical situational planning to strategic planning, which allows to expand planning horizons, comprehensively address public administration. It is due to the skillful combination of these factors of reforming the system of strategic planning of regional development in public administration that the main goal can be achieved - the creation of effective and realistic strategic development programs of the state and individual regions.

Key words: *public administration and administration, strategic planning, regional development.*

Постановка проблеми. Сучасні ринкові перетворення, що відбуваються останнім часом у національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі (механізмах та інструментах) публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері стратегічного бачення розвитку державотворення в Україні. Подальше формування розвинених ринкових відносин у національній господарській практиці з потужними регіонами та субрегіонами – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління та адміністрування, де роль організаційно-правових засад стратегічного планування ефективного регіонального розвитку за сучасних умов подальшого реформування всієї управлінської системи в Україні не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості в умовах реальної децентралізації владних повноважень на місцях.

Актуальність теми. Сучасне стратегічне планування може реалізовуватися на різних рівнях: національному, галузевому, регіональному та місцевому. Проте в державі важливим є здійснення стратегічного планування на регіональному рівні, оскільки при ефективному його функціонуванні буде забезпечено системність і ефективність побудови й реалізації стратегій нижчого рівня, зокрема за умов подальшої децентралізації.

В цілому, сучасна стратегія планування – це мистецтво та наука про розробку та використання політичних, економічних, соціально-психологічних і військових сил держави відповідно до визначеної політики з метою

захисту або просування національних інтересів по відношенню до інших держав.

Публічне управління визначається як організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій. В нашому розумінні, така діяльність забезпечується шляхом застосування всіх інструментів публічного управління при злагодженій взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Таку злагоджену діяльність можливо реалізувати за допомогою державного стратегічного планування як головної функції, що забезпечить бачення довгострокової перспективи, розвиток на довгостроковий період і злагоджену взаємодію.

Аналіз досліджень і публікацій. Важливі аспекти теорії стратегічного управління в сфері регіонального та місцевого розвитку досліджували у своїх працях такі українські вчені, як: О. Амосов, В. Бакуменко, Д. Баюра, Т. Безверхнюк, О. Бобровська, В. Вакуленко, З. Варналій, П. Волянський, В. Воротін, Л. Воротіна, В. Геєць, Н. Гринчук, С. Домбровська, Д. Дзвінчук, І. Дробот, Ю. Єхануров, П. Єщенко, Д. Карамішев, О. Коваль, Г. Козаченко, Д. Ляпін, О. Мордвінов, Д. Неліпа, Р. Овчаренко, Є. Панченко, С. Сорока, О. Сушинський та ін.

Крім того, невирішеними є суттєві питання розробки та функціонування організаційно-правових механізмів державного регулювання у сфері стратегічного планування регіонального розвитку на засадах еволюції ролі місцевого самоуправління, міжсекторального співробітництва та на основі принципу фінансової самодостатності. Особливо бракує узагальнень світового досвіду використання наявних систем взаємодії органів

публічної влади з усіма суб'єктами господарської діяльності для вирішення низки проблем виходу із кризового стану українських суб'єктів господарювання.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що від початку проведення стратегічних реформ децентралізації повноважень влади у сфері державного та регіонального управління та заявлених пріоритетів Уряду щодо реформування системи публічного управління пройшло вже чимало часу, висвітлення в науковій літературі проблем організаційно-правових засад стратегічного управління та планування регіонального розвитку та модернізації самої системи (механізмів і інструментів) державного управління об'єктами регіонального та місцевого розвитку України в нових умовах є недостатнім. Існують різні погляди на формування самого публічного управління та адміністрування. Так, декілька ознак публічного управління виділяє В. Воротін [1]. Це, по-перше, сукупність наділених певною компетенцією та певним чином структурованих суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства. По-друге, управління – це розвинена система управлінських зв'язків, відносин і організації суб'єкта та об'єкта. Вони мають вигляд каналів, по яких здійснюється комунікація, реалізується влада. По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій, процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління та його креативності. По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних із підтримкою рівноваги та розвитку суспільної системи, дотримання режиму законності, прав і свобод людей, надання суспільству різних послуг. По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління і якими реалізується їх діяльність. По-шосте, державне управління містить складну та суперечливу сукупність ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови й реалізації управління. По-сьоме, публічне управління

являє собою систему, що саморозвивається, і найважливішою її складовою є система відтворення.

Відзначимо, що публічне управління має свої специфічні закономірності, логіку функціонування, йому властива об'єктивно обумовлена певна автономність у межах суспільної системи. В контексті державного стратегічного планування важливо розглянути процеси самоорганізації, притаманні самій системі державного управління як відкритій системі. Для неї є характерною здатність пристосовуватися до зміни зовнішнього середовища, аби ефективно продовжувати своє функціонування. Зворотний зв'язок здійснюється через вплив недержавних інститутів на політику держави, її зміну чи коригування і наступне приведення системи державного управління у відповідність з новими завданнями. Проникнення в сутність закономірностей соціального розвитку, оволодіння ефективними формами й методами діяльності з боку суб'єктів державного управління забезпечують алгоритм функціонування державного організму, адекватний загальному поступу суспільства [2].

Стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави та її територій, важливим етапом процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи та засоби, необхідні для досягнення цілей, систему показників, які зумовлюють хід робіт із досягнення поставлених завдань.

За змістом, стратегічне планування – це вибір цілей та орієнтирів, визначення стратегії (напрямку) розвитку, що забезпечить ефективність державного управління, розвитку країни. Специфіка стратегічного планування як процесу полягає в тому, що однією з його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього.

Закон у нашій статті розглядається як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами. Найсуттєвішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища. Закон – це зв'язок між сутностями, який є: об'єктивним і необхідним; загальним і внутрішнім; суттєвим і повторювальним.

Будь-яка наука характеризується властивими тільки їй законами та закономірностями. У науці управління також є свої закони та закономірності. Об'єктивні закони управління, на відміну від державних (правових) законів, що регулюють суспільні відносини, це описувані науковою теорією істотні, необхідні та повторювані загальні форми взаємозв'язків між керуючим суб'єктом і керованим об'єктом, між системою управління й соціальним середовищем.

Закони управління виражають необхідність і загальність тих сторін, моментів управлінської діяльності і відносин, які історично складаються, закріплюються і відтворюються у структурі та функціях управління.

Закономірні (обумовлені законом) структурні та функціональні взаємозв'язки не діють з неминучістю, а реалізуються у вигляді тенденцій, що пробиваються через безліч конкретних явищ і обставин, індивідуальних актів поведінки та дій, що підкоряються ймовірнісним «правилам гри». Реалізація законів залежить від багатьох умов (змінних), але, перш за все, від керуючого суб'єкта, його знань, здібностей, так як і від керованого об'єкта [3].

Роль законів управління виражається в тому, що вони: утворюють теоретичний фундамент науки; сприяють переходу емпіричного підходу до професійного; дозволяють правильно оцінити ситуацію, що виникає; дозволяють аналізувати зарубіжний досвід; виражають якісні властивості та зв'язки процесів і явищ, що характеризують відносини управління та напрямки їх розвитку.

Закони управління виявляють свої вирази в реалізації принципів управління, функціональному розподілі праці, структурі системи управління, у механізмі та методах управління; в процесі управління.

У наукових дослідженнях управління склалася парадоксальна ситуація: починаючи з 90-х років минулого століття проблеми законів і закономірностей управління не розглядаються. Це викликано складнощами перехідного періоду, зокрема у сфері суспільних наук.

Науковці публічного управління вважають, що закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх при-

роду, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності публічного управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем. На нашу думку, ці явища мають суттєві відмінності, оскільки закони діють постійно, на відміну від закономірностей, які тільки певний час актуальні.

У сфері публічного управління виділяють такі основні закони як: єдності системи управління, пропорційності суб'єкта та об'єкта управління, поєднання централізації та децентралізації, співвідносності керуючої та керованої систем [4].

Розрізняючи поняття закону та закономірностей, вважаємо, що закономірність – це термін, який відображає стан речей, що об'єктивно існує в реальному світі (закономірності взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот, управлінських структур). Їх пізнання та узагальнення є підставою для формулювання законів як обов'язкової складової будь-якої наукової теорії. Закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їх природу та внутрішній зміст. Системи управління є відкритими, значний вплив на їх стан справляють фактори зовнішнього оточення.

Відзначимо, що стратегічне планування являє собою цілісну ієрархічну систему. Методологічною основою дослідження закономірностей регіонального стратегічного планування може бути також кібернетичний підхід, але це не є предметом нашої статті.

Багато держав щороку розробляють національні програми реформ чи модернізації управління, що визначає конкретні політики та заходи в різних суспільних сферах для досягнення цілей, а також програми стабілізації, що містять бюджетний прогноз і план на наступні 3–4 роки. В Україні подібні довгострокові стратегічні документи також розроблялися протягом багатьох років. Таким документом була Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом євро-

пейської інтеграції» на 2004–2015 рр. Після зміни політичної влади в 2005 році уряди не використовували її у своїй діяльності, а згодом вона втратила чинність. Таких прикладів багато, але існує й позитивна практика стратегічного планування розвитку. Прикладом є регіональні стратегії розвитку, які вдало були реалізовані в системі державного та регіонального розвитку.

Отже, для України запровадження європейської практики розробки стратегічних документів видається вкрай необхідним, оскільки це дає загальне бачення майбутнього та основу для розробки на середньострокову перспективу більш конкретних стратегічних документів. Відсутність чітко окресленого цілісного образу майбутнього можна вважати однією з основних причин того, що Україна вже майже 30 років незалежності знаходиться у перехідному стані та поки що не посіла гідного місця у світовій спільноті країн з розвиненими ринковими відносинами.

В цілому, середньострокове стратегічне планування здійснюється відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку», який встановлює загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку. Закон передбачає, що базою середньострокового стратегічного планування є прогнозування, що визначається як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку держави, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [5].

Нинішня система стратегічного планування в Україні передбачає також розробку документів галузевого рівня – загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм. До недавнього часу існувало близько 300 офіційно затверджених галузевих стратегій, концепцій, програм, які за видатками

на своє виконання у розрізі одного року в декілька разів перевищували видаткову частину державного бюджету. При цьому, відсутній механізм узгодження цих галузевих документів між собою, їх підпорядкування цілям урядової програми або іншого загального стратегічного документу на середньостроковий період. До 2012 р. ст. 8 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» передбачала, що відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України та стратегій, концепцій, програм галузевого рівня, короткострокові цілі та пріоритети повинні щорічно визначатися у Державній програмі економічного і соціального розвитку України, а останній документ, своєю чергою, мав бути основою Державного бюджету України на відповідний рік.

Таким чином, на даний час систему стратегічного планування в Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Можливі різні варіанти її удосконалення [6]. В Україні поки що не вдалося побудувати функціонально ефективної та структурно злагодженої системи державного управління, в якій, зокрема, бракує цілісного стратегічного планування на вищому рівні. Воно є особливо важливим, оскільки в іншому разі під впливом зовнішніх чинників перед органами державного управління ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди – нездійсненні цілі, поставлені політиками.

Відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей є також загрозою національній безпеці України. У зв'язку з цим існує нагальна потреба комплексного теоретико-методологічного аналізу системи державного стратегічного планування в сфері публічного управління.

Висновки. З метою визначення правових, економічних і організаційних засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановлення загального порядку розроблення, схвалення, виконання, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування необхідно провести ре-

альний моніторинг діючого законодавства в цій сфері.

Відзначимо, що досягти успішного публічного управління неможливо без широкого використання наукових підходів до державного стратегічного планування, адже останнє підвищує якість управління, приводить його у відповідність до вимог швидких і часто непередбачуваних змін у зовнішньому середовищі.

Відповідно до цього регіональне стратегічне планування являє собою чітко визначену, теоретично обґрунтовану модель, яка при зміні політичної ситуації в регіоні працює однаково ефективно завдяки єдності та взаємозв'язку функцій на різних рівнях управління.

Список використаних джерел:

1. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153-160.

2. Інструментарій для оцінки впливу на конкуренцію. Том II: Руководство / OECD. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/49167929.pdf> (Дата звернення: 10.01.2021).

3. Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95-102.

4. Evaluating laws, policies and funding programmes / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en (Дата звернення: 10.01.2021).

5. Антикризове управління національною економікою: монографія / [І. Малий, І. Радіонова, А. Ємельянов та ін.]; за заг. ред. І. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.

6. Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління економікою: європейський досвід для України. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. № 3 (26). С. 368-376.

References:

1. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 153-160 [in Ukrainian].

2. OECD. (2018). *Toolkit for assessing the impact on competition (Volume II: Guide)*. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/49167929.pdf> (Last accessed: 10.01.2021).

3. Vorotin, V. Ye., Prodanyk, V. M. (2019). Vid rehuliatornoï polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 95-102 [in Ukrainian].

4. European Commission. (2018). *Evaluating laws, policies and financing programs*. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en (Last accessed: 10.01.2021).

5. Maliy, I., Radionova, I., Emelyanov, A. ta in. (2017). *Anti-crisis management of the national economy*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

6. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368-376 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 11 січня 2021 р.