

Ортіна Г.В.

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного
університету імені Дмитра Моторного

Ortina Ganna

Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Head of the Department of Public Administration, Administration and Law
Dmitry Motorny Tavsia State Agrotechnological University

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ НА ОСНОВІ ПРИНЦИПУ НАСТУПНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

STRATEGIC PLANNING ON THE BASIS OF THE AVAILABILITY OF REGIONAL SECURITY

Глобальною тенденцією сучасного світу є зростання ролі міст і регіонів у територіальному поділі праці. Саме ці одиниці управління державою стають локомотивами розвитку, зважаючи на здатність максимально враховувати потреби населення та наявні ресурси для ухвалення рішень на місцевому рівні, а поза тим – ефективно зменшувати навантаження на органи центральної влади. Тож розвиток міст, незалежно від їхніх масштабів, значною мірою визначає ефективність змін національного характеру та впливає на розвиток не лише регіону, а й держави загалом. А якісний план такого зростання є передумовою ухвалення максимально конструктивних рішень. Виявлення нових напрямів удосконалення методології стратегії та обґрунтування необхідності системного підходу необхідно пов'язувати з єдиною Концепцією довгострокового розвитку.

Ключові слова: державне управління, політика, стратегія, планування, пріоритет.

Глобальной тенденцией современного мира является возрастание роли городов и регионов в территориальном разделении труда. Именно эти единицы управления государством становятся локомотивами развития, учитывая способность максимально учитывать потребности населения и имеющиеся ресурсы для принятия решений на местном уровне, а кроме того – эффективно уменьшать нагрузку на органы центральной власти. Поэтому развитие городов, независимо от их масштабов, в значительной степени определяет эффективность изменений национального характера и влияет на развитие не только региона, но и государства в целом. А качественный план такого роста является предпосылкой принятия максимально конструктивных решений. Выявление новых направлений совершенствования методологии стратегии и обоснование необходимости системного подхода необходимо связывать с единой Концепцией долгосрочного развития.

Ключевые слова: государственное управление, политика, стратегия, планирование, приоритет.

The global tendency of the modern world is the increasing role of cities and regions in the territorial division of labor. These units of government are the locomotives of development, given the ability to take maximum account of the needs of the population and the resources available for decision-making at the local level, and at the same time effectively reduce the burden on central authorities. So urban development, regardless of their scale, it largely determines the effectiveness of changes of national character and affects the development of not only the region but also the state as a whole. And a quality plan for such growth is a prerequisite for making the most constructive decisions. Strategic planning issues for regional development in Ukraine have become associated with decentralization of power and public administration reform. These measures involve the transfer of powers and appropriate financial resources for the development of territories at the local level, which necessitates the improvement of the methodology and tools of strategic planning both at the national and local levels. To fill the methodological vacuum, a forum "Strategic Navigation in Regions and Cities" is organized to summarize, systematize and analyze national practices, highlighting priority areas for prospective scientific research. Identifying new directions for improving the methodology of the strategy and justifying the need for a systematic approach should be linked to a single Concept of long-term development, which proclaims innovative development of the state as a leading priority of national policy and defining the scale of tasks of state management of territories. This vision of solving the problems of socio-economic development of the state requires to combine the task of building a system of public administration and

comprehensive assessment of the potential of strategy integration, which is revealed in the continuity of goal setting in the structure of all components of strategic planning through the interconnection of regional security measures, covering all levels regional economy. The definition of the object and object of the strategy, given by its methodological logic, necessitated the establishment of the place and role of all planning elements, the redistribution of functions between them in accordance with the tasks.

Keywords: Public administration, politics, strategy, planning, priority.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Особливої актуальності проблематика стратегічного планування регіонального розвитку в Україні набула у зв'язку з децентралізацією влади та реформою державного управління. Ці заходи передбачають передання повноважень і відповідних фінансових ресурсів для розвитку територій на місцевий рівень, чим і зумовлюється необхідність удосконалення методології та інструментарію стратегічного планування як на національному, так і на локальному рівні. Для заповнення методологічного вакууму організують форум «Стратегічне планування в регіонах та містах», покликаний узагальнювати, систематизувати й аналізувати вітчизняну практику, виділяючи пріоритетні напрями перспективних наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Сучасні теоретичні розробки у сфері державного стратегічного планування беруть свої витoki з теорії стратегічного планування у сфері корпоративного менеджменту, засновником якої вважається економіст російського походження І. Ансофф. Ця теорія була розвинута і доповнена низкою інших науковців, таких як А. Акер, Р. Акофф, Р. Бранденбург, Дж. Гелбрейт, П. Друкер, Б. Карлоф, У. Кінг, Д. Кліланд, Дж.Б. Куїнн, Г. Мінцберг, Дж. Стейнер, Д. Хасі, Н. Федоров. Серед вітчизняних учених великий внесок у розвиток стратегічного планування зробили О. Машков, В. Горбулін, Н. Нижник, Ю. Шаров, В. Віханський, В. Тертичка, Я. Жаліло, О. Трухан та ін. У працях цих науковців наводиться чимало різних визначень стратегічного планування, які розкривають ті чи інші його важливі аспекти та особливості.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Збільшується розрив між «ініціативним плануванням» і державним управлінням, що відбилося негативно на регіональній безпеці, яка не має правової захищеності і визнаної методології, позбавленої стратегічних орієнтирів, зумовлених підпорядкованістю цілям і завданням макропланування. Ігнорування ролі регіональної безпеки в питаннях стратегії знижує стійкість системної організації конструкції стратегії, в тому числі через недооцінку реально наявних проблем розвитку конкретних територій.

Виклад основного матеріалу дослідження Планування розвитку міст не є кардинально новим явищем для України. Проте раніше цей процес передбачав здебільшого формування плану на рік, з вузьким фокусом, на обмеженій території, часто з урахуванням лише поточних невідкладних заходів, без послідовних дій на майбутнє.

Починаючи з 1998 року в Україні завдяки суттєвому внеску програм технічної допомоги іноземних урядів і міжнародних організацій (Канади, США, країн ЄС, ПРООН і Ради Європи) було реалізовано низку проектів щодо сприяння саме стратегічному плануванню розвитку міст. Це зумовило активну цікавість із

боку територіальних громад та їхню участь у процесі стратегічного планування, розуміння причетності широкого кола осіб та інституцій до вирішення суспільних проблем, спільного пошуку необхідних ресурсів задля підвищення добробуту. Водночас у регіональному розвитку стала домінувати орієнтація на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями й гілками, а також на кооперацію з приватним і неурядовим секторами. Ці зміни, які відповідають найкращим європейським і світовим практикам, було закріплено в нормативно-правових актах і стратегічних планувальних документах: насамперед ідеться про базовий Закон України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) і Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.) [1, 2].

У 2015 році з'явилися можливості для фінансування місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (скорочено – ДФРР), що створений згідно зі статтею 24–1 Бюджетного кодексу України як бюджетна програма державного бюджету. У 2015 році не всі місцеві управлінці спромоглися ефективно скористатися новими фінансовими інструментами регіонального розвитку: 520 млн. грн (із 3 млрд) не було використано, тому вони повернулися до державного бюджету. Розмір ДФРР на 2016 і 2017 роки залишався на рівні 3–3,5 млрд. грн, хоча проект бюджету передбачав майже вдвічі більші суми. А у 2018 році загальний обсяг фінансування ДФРР становив уже 6 млрд. грн [3].

Виявлення нових напрямів удосконалення методології стратегії та обґрунтування необхідності системного підходу необхідно пов'язувати з єдиною Концепцією довгострокового розвитку до 2030 р. (Стратегією-2030), яка проголошує інноваційний розвиток держави як ведучий пріоритет національної політики і визначає масштабність завдань державного управління територіями [4]. Подібне бачення вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави вимагає пов'язати воедино завдання побудови системи державного управління та комплексної оцінки потенціалу інтеграції стратегії, що розкривається у наступності цілепокладання в структурі всіх компонентів стратегічного планування через взаємозв'язок заходів із регіональної безпеки, що охоплює всі рівні регіональної економіки. Окреслене коло проблем методології зумовлює необхідність формування єдиного понятійного апарату стратегії. Об'єкт державного стратегічного планування об'єднує державу, регіони, галузі економіки та великі компанії (монополії) з державною участю, а предметом планування виступає розвиток держави, регіонів, галузей економіки [10, с. 180].

Від нової схеми очікується безперервне функціонування системи планування загалом за принципом її адекватності зовнішнім змінам за допомогою

сукупності заходів, що визначають розширення і варіативність комплексу засобів планування і відповідних їм документів планування, орієнтованих не тільки на формальне виконання функцій державного управління, а й на реалізацію актуальних завдань розвитку регіонів [5, с. 4–9]. Виходячи із цього, необхідна узгодженість взаємодії стратегічних рішень національної політики, що конкретизується на регіональному рівні в концептуальній наступності принципів і структурній єдності розроблюваних документів.

Протягом наступного десятиліття проблема розвитку теорії та методології стратегічного планування розглядається через призму реформування системи державного управління. Успішне функціонування та розвиток системи стратегічного планування вимагає постійного вдосконалення інституціонального простору держави, що визначається діями факторів як зовнішнього, так і внутрішнього інституційного середовища. Якщо розуміти та визначити інституційний простір як несуперечливий щодо соціально-економічного простору, то стає очевидним факт залежності здійснення послідовних структурних та інфраструктурних трансформацій від ступеня раціональності системи стратегічного управління, що розглядається в таких його зрізах, як багаторівневість формування [6, с. 3–7].

За зміни парадигми управління соціально-економічним розвитком в Україні стратегічне планування є необхідною умовою інноваційної модернізації. Виходячи з цього, виконання всіх стадій планування (поточного, середньострокового, довгострокового) слід розуміти не як формальне збільшення горизонту планування і не як просте розширення кола планованих показників з використанням сценарного варіанту, а як еволюційний перехід від «планування індикаторів» до планування інституційних змін [7, с. 218]. Запропонована модель планування визначає основний «вектор» формування і функціонування державної ланки в системі стратегічного планування, що розвивається суб'єктами регіональної економіки.

Під час визначення перспектив формування сучасної методології стратегії підвищується значення принципів стратегічного планування, що розуміються не тільки як формальні підстави та вимоги прогресивних змін у питаннях державного управління територіями, а й як концептуальна основа забезпечення стійкого і безпечного регіонального розвитку:

– принцип системності, що передбачає підпорядкованість процесу вироблення та обґрунтування будь-якого рішення визначенню спільної мети системи і підпорядкованість діяльності всіх підсистем досягненню цієї мети;

– принцип безперервності, що означає послідовність розкриття прогнозів і планів різного горизонту в їхньому зв'язку між собою так, щоб перспективні напрями, що відображаються в змісті довгострокових планів, коректованих відповідно до нових потреб суспільства, великих змін у технології, комплексного аналізу демографічної ситуації, отримували розвиток у змісті середньострокових і короткострокових планів;

– принцип цілеспрямованості та пріоритетності, що вимагає спрямованості планів всіх рівнів і видів на досягнення певних цілей, дозволяючи зосередити

ресурси на головних напрямках розвитку економіки, вирішенні проблем загальнодержавного значення і безпеки країни загалом;

– принцип поєднання галузевого і регіонального аспектів планування, що вимагає співвідношення інтересів цієї території, раціонального використання місцевих ресурсів і змісту галузевих планів.

Не менше значення для якісного поліпшення процесу стратегії має питання встановлення сутності розроблюваних рішень (прогнозів, планів, програм). У разі, якщо вони розуміються як директиви, гранично обмежуються їхні можливості. Стратегічні плани здатні здійснювати реальний вплив на процес розвитку території тільки за умови, що їх розробляють як зведення узгоджених рішень, визнаних розумними вимог підприємств і населення до адміністрації, домовленостей про конкретні дії, які мають стратегічне значення для регіону, що показують перспективу всьому регіону та можливим зовнішнім інвесторам [8, с. 49].

Можливості їхнього розвитку зумовлені в тому числі й обґрунтуванням ступеня наступності принципів національної безпеки під час їх «перенесення», наприклад, на регіональний рівень державного управління. Для визначення «регіональної безпеки» можуть бути проаналізовані в тому числі і так звані «характеристики безпеки», що включають доцільний коефіцієнт; рівень безробіття; рівень щорічного оновлення озброєння, військової і спеціальної техніки; рівень забезпеченості військовими й інженерно-технічними кадрами; рівень інфляції; задоволеність громадян ступенем захищеності своїх конституційних прав і свобод, особистих та майнових інтересів, очікувана тривалість життя; валовий внутрішній продукт на душу населення; частка витрат у валовому внутрішньому продукті на розвиток науки, технологій, освіти та культури [9].

У цьому сенсі основи політики регіонального розвитку є сполучною ланкою зазначених стратегічних розробок, здійснюваних у функціональних блоках: цілепокладання за галузевим і територіальним принципом, а також планування та програмування [11, с. 85]. Невід'ємним елементом системи стратегічного планування є принцип спадкоємності цілей і завдань національної безпеки, що розкривається на рівні суб'єкта держави в стратегії соціально-економічного розвитку і схемах територіального планування.

Черговість етапів методу системної філософії управління для принципу наступності державного системного управління така:

– розроблення початкового варіанту принципу наступності державного системного управління для управлінської діяльності та вибір однієї моделі системи або деякої сукупності моделей систем для опису робочого варіанту принципу наступності державного системного управління стосовно цієї управлінської діяльності.

Під час здійснення етапів використовується ключова процедура «від вихідної формули принципу наступності державного системного управління через знаходження загальної моделі системи до робочої формули принципу наступності державного системного управління»:

1) розроблення вихідної формули принципу наступності державного системного управління;

2) постановка і вирішення завдання знаходження загальних моделей системи для державної системи управління, для безлічі продуктів державної системи управління, а також для зовнішнього середовища державної системи управління, а далі розроблення і застосування робочої формули принципу наступності державного системного управління.

Висновки. Принцип наступності державного системного управління є дуже важливим під час написання та реалізації стратегії розвитку держави та регіонів. Передусім стратегічне планування потрібне для розуміння вектору руху й кінцевої мети. Також воно дає бачення, за рахунок яких ресурсів амбіції можливо зробити реальністю, у які строки та хто за це відповідальний. Стратегічне планування дає органам місцевого самоврядування комплексний інструмент, який поєднує аналіз поточних подій, прогнози соціально-економічного розвитку та сценарії можливого майбутнього з виробленням стратегії його досягнення. Також це планування допомагає формувати загальне бачення перспектив і розробляти конкретні покрокові проекти розвитку, зрозумілі для територіальної громади, стейкхолдерів і суспільства загалом. Крім того, затвердження стратегії не лише дає чіткий, деталізований план сталого розвитку міста, а й сприяє залученню для реалізації програм і заходів, визначених у стратегії, необхідних ресурсів за коштів державного й обласного фінансування та міжнародної донорської допомоги.

Бібліографічний список:

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 05.02.2015).
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
3. Проект регіонального розвитку. URL: <http://dfr.minregion.gov.ua/zatverdzheno-sche-288-proektiv-regionalnogorozvitku-na-18-mirdgrn-zubko> і <http://dfr.minregion.gov.ua/rozpodilkoshtiv-derzhavnogo-fonduregionalnogo-rozvitku-v2018-rotsi>. (дата звернення: 11.07.2018).
4. Закон України «Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html (дата звернення: 07.08.2018)
5. Дацій О.І. Інновації – основна діюча сила науково-технічного прогресу для збереження природного середовища. *Економіка та держава*. – 2017. № 5. С. 4–9.
6. Карпенко А. Стратегічне планування як інструмент інноваційного розвитку регіону. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. №5. С. 3–7.
7. Куksа І. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону. *Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля*. – Луганськ. – 2016. № 17(171). С. 218–224.
8. Ортина Г. В. Напрями реалізації цільової стратегії промислово-інноваційної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013 №. 14. С. 49–52.
9. Ортина Г.В. Зарубіжний досвід реалізації державної політики щодо стратегічного розвитку реального сектору економіки [Електронний ресурс] *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016 № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1102/> (дата звернення: 20.03.2016)
10. Щєбליкіна І.О. Управління персоналом: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Сімф. : ДІАЙПІ, 2012. – 271 с.
11. Економіка підприємства / Р.І. Олексенко та ін.. Люкс, Мелітополь. 2010. 244 с.

References:

1. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi regionalnoji polityky» (2015) [The Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian]. (accessed 5 February 2015).
2. Pro Strategiju stalogho rozvytku «Ukrayina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy (2015) [On the Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020": Presidential Decree] *Oficijnyj visnyk Prezydenta Ukrainy*. 2. S. 14. St. 154. [in Ukrainian].
3. Proekt regionalnogho rozvytku (2015) [Regional development project] Available at: <http://dfr.minregion.gov.ua/zatverdzheno-sche-288-proektiv-regionalnogorozvitku-na-18-mirdgrn-zubko> і <http://dfr.minregion.gov.ua/rozpodilkoshtiv-derzhavnogo-fonduregionalnogo-rozvitku-v2018-rotsi>. [in Ukrainian]. (accessed 11 July 2018).
4. Zakon Ukrainy «Strategiju stalogho rozvytku Ukrainy do 2030 roku» (2018) [Law of Ukraine "Strategy for sustainable development of Ukraine until 2030"] Available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html [in Ukrainian]. (accessed 7 August 2018).
5. Dacij O.I. (2017) Innovaciji – osnovna dijucha syła naukovy-tekhnichnogho prohresu dlja zberezhennja pryrodnogho seredovyshha. [Innovation is the main force behind scientific and technological progress for the conservation of the environment]. *Economy and the state*. № 5. P. 4–9.
6. Karpenko A. (2016) Strategichne planuvannja jak instrument innovacijnogho rozvytku regionu. [Strategic planning as a tool for innovative development of the region] *Economy. Finances. Right*. № 5. P. 3–7.
7. Kuksa I. (2016) Strategichne planuvannja socialjno-ekonomichnogho rozvytku regionu. [Strategic planning of socio-economic development of the region]
8. Bulletin of East Ukrainian National University. V. Dalia. – Lugansk. №17(171). P. 218–224.
9. Ortina G.V. (2013) Naprjamy realizaciji ciljovoi strategiji promyslovo-innovacijnoji polityky. [Areas of implementation of the target strategy of industrial and innovation policy.] *Investment: practice and experience*. №. 14. P. 49–52.
10. Ortina G.V. (2016) Zarubizhnyj dosvid realizaciji derzhavnoi polityky shhodo strategichnogho rozvytku realnogho sektoru ekonomiky. [Foreign experience in implementing state policy on strategic development of the real sector of the economy] *Public Administration: Improvement and Development*. № 3. Available at: – <http://www.dy.nayka.com.ua/?Op=1&z=1102> (accessed 20 March 2016).
11. Shhebylykina I.O. (2012) Upravlinnja personalom [HR] *Symph.* : DIPE, 271 p.
12. Ekonomika pidpryjemstva / R. I.Oleksenko ta in. (2010) *Economics of the enterprise Lux, Melitopol*. 244 p.