

УДК 342.924(045)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.33.09>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ПОТЕНЦІЙНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Васін Андрій Юрійович,
orcid.org/0009-0003-0381-3576
аспірант кафедри публічного
та європейського права
(ПЗВО «Київський міжнародний
університет», м. Київ, Україна)

Сьогодні реальна управлінська практика впритул підійшла до створення інтегральних підходів у стратегічному плануванні розвитку регіонів, що мають різну величину та тип формування, тому даний аспект повинен бути відзначений законодавцем на основі вдосконалення адміністративно-правових процедур регулювання стратегічного планування та схвалення відповідних законодавчих інструментів.

Зменшення ролі держави як єдиного стратегічного інвестора у забезпечення регіонального розвитку стало наслідком корінних політичних та соціально-економічних реформ в Україні, а також підвищення ролі регіональних органів державного управління в процесах і процедурах, пов'язаних з ефективним менеджментом на регіональному та місцевому рівнях. Відтак, органи державної влади на місцях почали усвідомлювати необхідність активізувати свою позицію в управлінському секторі, що може бути забезпечено шляхом послідовної реалізації парадигми стратегічного планування.

Стратегічне планування є процесом визначення середньострокових та довгострокових цілей організації, а також розробки планів ресурсного забезпечення їх досягнення, тому на регіональному рівні воно повинно мати прогресивно-циклічний адаптивний характер та розвиватися в рамках тенденцій комплексності (інтегрування) й автономізації стратегічного процесу.

Вдосконалюючи адміністративно-правові засади ефективного стратегічного планування, на практиці законодавець повинен урахувати низку елементів, котрі забезпечують його дієвість та результативність. По-перше, це – географічні параметри стратегічного планування, адже його результативність та ефективність напряму залежить від сфери географічного охоплення й різниться на національному та регіональному рівнях. По-друге, це – часовий горизонт стратегічного планування, бо алгоритм стратегічного планування на регіональному рівні повинен відповідати циклам планування, визначеним на рівні держави. По-третє, це – процедура погодження планового і бюджетного циклів. По-четверте, це – застосування належних процедур моніторингу, оцінювання та звітності імплементації стратегічних планів органами державного управління на регіональному рівні й подальша передача отриманих даних органам центральної влади.

Відповідно, адміністративно-правові засади ефективного стратегічного планування в державному управлінні на регіональному рівні мають вибудовуватися, виходячи як із необхідності належного нормативно-правового оформлення даного механізму роботи органів влади на місцях, так і з потреби в дієвості схвалених національних та регіональних стратегічних документів.

Ключові слова: стратегічне планування, державне управління, адміністративно-правове регулювання, регіон, стратегічний документ.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STRATEGIC PLANNING AT THE REGIONAL LEVEL: POTENTIAL DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Vasin Andrii Yuriiiovych,
orcid.org/0009-0003-0381-3576
Ph.D. Student at the Department
of Public and European Law
(Private Higher Educational Institution
“Kyiv International University”,
Kyiv, Ukraine)

Nowadays, a real-life management practice has closely come to creating integrated approaches to strategic planning for the development of regions with different sizes and types of formation: so, this aspect should be noted by legislators by improving administrative and legal procedures for regulating strategic planning and approving relevant legislative instruments.

The diminishing role of the state as the sole strategic investor in regional development has become the result of fundamental political and socio-economic reforms in Ukraine, as well as the increasing role of regional public authorities in the processes and procedures related to effective management at the regional and local levels. Consequently, local authorities have realized the need to strengthen their position in the management sector that can be achieved through the consistent implementation of the strategic planning paradigm.

Strategic planning is the process of defining medium- and long-term goals of an organization, as well as developing plans for resource support for their achievement. At the regional level, it should be progressively cyclical and adaptive in nature and develop within the framework of the trends of complexity (integration) and autonomy of the strategic process.

When improving the administrative and legal framework for effective strategic planning in practice, the legislators should take into account a number of elements that ensure its efficiency and effectiveness. Firstly, it is the geographical parameters of strategic planning, since its effectiveness and efficiency directly depend on the scope of geographical coverage and differ at the national and regional levels. Secondly, it is the time horizon of strategic planning, since the strategic planning algorithm at the regional level should correspond to the planning cycles defined at the national level. Thirdly, it is the procedure for coordinating the planning and budget cycles. Fourthly, it is the application of proper procedures for monitoring, evaluation and reporting on the implementation of strategic plans by public authorities at the regional level and the subsequent transfer of the data obtained to national authorities.

Accordingly, the administrative and legal framework for effective strategic planning in public administration at the regional level should be built on the basis of both the need for proper legal and regulatory framework for this mechanism of work of local authorities and the need for the effectiveness of approved national and regional strategic documents.

Key words: strategic planning, public administration, administrative and legal regulation, region, strategic document.

Постановка проблеми. У зарубіжних країнах, які мають різномірні, часто протилежні, умови соціально-економічного розвитку, в різні періоди домінували схожі управлінські парадигми, котрі змінювали одна одну в певній послідовності. Ґрунтуючись на еволюційних тенденціях цих процесів, напрямах їх змін на сучасному етапі, особливостях розвитку держав в умовах невизначеності трансформацій економіки,

можна припустити, що домінуючою в процесі еволюції державного управління найближчим часом залишатиметься стратегічна парадигма, адже стратегічне планування нині є основою становлення й подальшого розвитку всіх сфер життєдіяльності будь-якої держави.

Створення впорядкованої системи стратегічного планування, яка в даний час почала формуватися в Україні, сприятиме подоланню низки наявних у державному та регіональному управлінні недоліків і допомагатиме впровадженню у практику публічного управління низки методів та інструментів стратегічного менеджменту, які вже довели свою ефективність під час здійснення управління міжнародними компаніями.

Сучасні модернізаційні процеси в стратегічному плануванні в державному управлінні на рівні окремих регіонів напряму пов'язані з докорінними трансформаціями економіки України після розпаду СРСР. На них вплинули наслідки кризових періодів кінця 1990-х і середини 2000-х років, спровокувавши значні зміни у розвитку окремих регіонів у результаті виникнення особливостей їхнього середовища, соціально-культурному потенціалі, способі життя населення тощо [1, с. 35]. Тому, на наш погляд, напрями подальшої розробки нових підходів до еволюції стратегічного планування повинні визначатися цілями управління та позиціонування регіонів, використанням прикладів кращої практики та інших ефективних методів управління для такого типу соціально-економічних систем. Оскільки реальна управлінська практика теж вприпул підійшла до створення інтегральних підходів у стратегічному плануванні розвитку регіонів, що мають різну величину та тип формування, даний аспект повинен бути відзначений законодавцем на основі вдосконалення адміністративно-правових процедур регулювання стратегічного планування та схвалення відповідних законодавчих інструментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За сучасних умов, питання нормативно-правового регулювання стратегічного планування в сфері державного управління та його подальшого вдосконалення, виходячи з наявного досвіду практичної діяльності органів державної влади, є предметом детального наукового аналізу. Серед українських учених основні аспекти застосування стратегічного планування в державному управлінні вивчали такі науковці як І. Куташев, Р. Лецишин, Л. Швець, Н. Щербак тощо. Досліджуючи особливості адміністративно-правового регулювання стратегічного планування в державному управлінні на регіональному рівні, автор також звертався до робіт таких зарубіжних дослідників як Ю. Деміркая, Т. Іномата, Д. Науффал і Р. Насер. Однак, дані наукові розвідки фокусуються на окремих деталях аналізу співвідношення процесів застосування стратегічного планування на національному та регіональному рівнях, не враховуючи специфіки його впровадження й удосконалення за кризових умов. Відтак, комплексний аналіз потенційних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання процесів стратегічного планування в державному управлінні на регіональному рівні наразі є актуальним як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Мета статті. Дана стаття спрямована на виокремлення та детальний аналіз потенційних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання процесів стратегічного планування в державному управлінні на регіональному рівні на основі дослідження співвідношення механізмів розробки, впровадження та реалізації стратегічних документів центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Після схвалення Закону України «Про засади державної регіональної політики» 2015 року [2], в Україні почала послідовно зменшуватися

роль держави як єдиного стратегічного інвестора у забезпечення регіонального розвитку. Це стало логічним наслідком корінних політичних та соціально-економічних реформ у країні, а також підвищення ролі регіональних органів державного управління в процесах і процедурах, пов'язаних з ефективним менеджментом на регіональному та місцевому рівнях. Відтак, органи державної влади на місцях почали усвідомлювати необхідність активізувати свою позицію в управлінському секторі, переходячи до ефективнішого використання власних, хоча й обмежених ресурсів, котре могло бути забезпечено шляхом послідовної реалізації парадигми стратегічного планування.

Згідно з п. 14 ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» 2015 року, «середньо- і довгострокове планування – функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку на середньо- (від трьох до п'яти років) і довгостроковий (понад п'ять років) періоди з урахуванням наявних ресурсів, реальних та потенційних загроз» [2]. Однак, на нашу думку, Закон визначає стратегічне планування, в першу чергу, як завдання центральних органів влади. Адже Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки теж визнається «основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах», який «визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів» [3].

Проте в умовах економічних трансформацій, що відбуваються в нашій державі, та постійних загроз її національній безпеці, котрі створює війна Росії проти України, об'єктивною необхідністю стає вибудовування системи стратегічного планування на основі виявлення та оцінки безлічі викликів, ризиків, проблем, загроз і факторів, що їх зумовлюють, на регіональному рівні. На тлі формування відкритого суспільства та ринкових відносин змінилися критерії раціональності й ефективності державного управління, тому замість досягнення соціально-економічного ефекту в масштабах усієї країни, як пріоритету в соціалістичному розвитку господарства, у ринкових умовах на перший план виходять задоволення ринкового попиту та забезпечення конкурентоспроможності галузей і підприємств виробничої та невиробничої сфери саме на рівні окремих регіонів.

Оскільки стратегічне планування можна категоризувати як процес визначення середньострокових та довгострокових цілей організації, а також розробки планів ресурсного забезпечення їх досягнення [4, с. 1], на регіональному рівні воно повинно мати прогресивно-циклічний адаптивний характер. Прогресивно-циклічний адаптивний підхід до стратегічного планування полягає у послідовному здійсненні процедур стратегічного аналізу, цілепокладання, прогнозування, планування, програмування, моніторингу та коригування документів стратегічного планування на основі оцінки можливостей регіонального сектору економіки адаптуватися до трансформацій зовнішнього та внутрішнього інституційного середовища. Відтак, у багаторівневій системі стратегічного планування в сфері державного управління повинні бути представлені дві різноспрямовані тенденції:

- 1) перша тенденція полягає у прагненні до комплексності (інтегрування) стратегічного процесу, під час якого учасники стратегічного планування виробляють єдині принципи, стратегічні пріоритети, цілі, завдання та методи вирішення проблем і нейтралізації наявних та потенційних загроз на національному рівні;

- 2) друга тенденція має вигляд процесу автономізації, під час якого учасники стратегічного планування прагнуть до досягнення власних інтересів та самостійного вирішення стратегічних завдань відповідно до наявних у них повноважень на місцях (зокрема, на рівні регіонів) [5, с. 33].

Згадані особливості мають бути закріплені на законодавчому рівні, що зміцнить фундамент адміністративно-правового регулювання стратегічного планування під час здійснення функцій органами державного управління на регіональному рівні. На сьогодні взаємодія центральних і регіональних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) дійсно не має належної інституціоналізації і достатньої організаційної та правової основи, тому вони не можуть повною мірою враховувати цілі і завдання стратегічного планування в Україні, що, як наслідок, не сприяє реалізації напрямів сталого соціально-економічного розвитку держави та забезпечення її національної безпеки [6, с. 52]. Тому, вдосконалюючи адміністративно-правові засади ефективного стратегічного планування, законодавець повинен урахувати низку елементів, котрі забезпечують його дієвість та результативність.

1. Географічні параметри стратегічного планування

Загальнонаціональні стратегічні рамкові програми повинні чітко окреслювати ключові напрями стратегічного розвитку окремих сфер життєдіяльності суспільства, на основі яких органи державного управління можуть розробляти власні стратегічні плани роботи як на території усєї країни, так і на регіональному та місцевому рівнях. Оскільки не існує жодних чітких вказівок на те, яким чином державні установи можуть сформулювати відповідні стратегії, оскільки не визначено відповідного алгоритму, на основі якого державні органи мали б безпосередньо обговорювати конкретні потреби певного регіону з представниками органів державного управління на місцях, на законодавчому рівні повинна бути розроблена нормативна регіональна модель такої кооперації, котра включала б основні напрями розробки стратегічних планів роботи органів державного управління в регіонах. Останні могли б слугувати керівництвом до дій, оскільки містили б перелік повноважень і завдань для ведення як нормотворчої, так і оперативної діяльності органів державної влади регіонального рівня та давали б їм можливість розробляти ґрунтовні регіональні стратегічні плани дій [7, с. 53].

2. Часовий горизонт

Зважаючи на об'єктивні обставини функціонування органів державного управління в Україні, нині неможливо визначити часовий горизонт стратегічного планування, який можна вважати оптимальним. Вирішення цього питання суттєво залежить від типу мандата та територіального поширення повноважень певної інституції: центральні органи державного управління завжди матимуть більший часовий горизонт для реалізації своїх функцій, аніж регіональні, адже на національному рівні державні структури повинні займатися стратегічним плануванням в обов'язковому порядку. Однак, і на регіональному рівні стратегічні плани роботи органів державного управління мають бути втіленням найпередовішого досвіду, оскільки, при вирішенні оперативних питань на місцях, цим структурам доводиться коригувати свою діяльність з урахуванням ключових змін і тенденцій на рівні країни. Тому стратегічні документи органів державного управління регіонального рівня можуть бути розраховані на коротший період, проте часовий горизонт для оцінки їх результативності та ефективності може бути більшим. Тим не менш, алгоритм стратегічного планування на регіональному рівні повинен відповідати циклам планування, визначеним на рівні держави [8, с. 56].

Повний цикл стратегічного планування зазвичай починається з консультацій та формулювання довгострокових завдань у конкретних галузях на основі відповідних національних стратегічних рамкових програм. Потім розробляються конкретні стратегічні плани роботи регіональних органів державного управління, в процесі реалізації яких проводяться середньострокові огляди та моніторинг, котрі можуть стати

причиною перегляду початкових стратегічних планів, а, по завершенню процесу імплементації даних документів, здійснюється контрольний огляд їх виконання та подається відповідна звітність. Результати даного процесу можуть використовуватися в ході наступного циклу розробки та реалізації стратегічних документів. Відтак, тривалість повного циклу стратегічного планування залежить від обсягу та повноти повноважень конкретного регіонального органу державного управління, а також від нормативно-правового мандату, який реалізовується останнім під час довгострокових циклів планування, оскільки робота щодо їх виконання не змінює свій характер так швидко, як дії, необхідні для імплементації оперативних заходів [9, с. 150].

3. Плановий і бюджетний цикли

Співвідношення між окремими циклами стратегічного планування та бюджетними циклами функціонування регіонального органу державного управління за сучасних умов може різнитися, адже залежить від співвідношення між регулярним бюджетом цієї інституції і обсягом позабюджетних коштів, котрі надходять для розвитку конкретного регіону держави. На жаль, під час війни органи влади на місцях можуть виконувати свої базові функції виключно за умови, коли бюджетні кошти не виступають єдиним джерелом фінансування їх діяльності щодо реалізації поставлених стратегічних завдань. Тобто, ключовим механізмом підвищення передбачуваності їх функціональності під час поетапного виконання затверджених стратегічних планів нині можуть виступати додаткові внески внутрішніх і зовнішніх донорів, завдяки яким на практиці збільшується рівень визначеності фінансового стану цих інституцій. Стратегічні плани на регіональному рівні повинні бути пов'язані з чітко окресленими механізмами їх реалізації (наприклад, відповідними оперативними планами), які встановлювали б потреби в ресурсах, необхідних для виконання стратегічного плану, розробленого відповідним органом державного управління. Постановка завдань у рамках стратегічного плану, таким чином, має залежати від потенційного ресурсного забезпечення, на яке регіональний орган державного управління може розраховувати з метою подальшого виконання згаданих задач [10, с. 44–45].

Процедура погодження планового і бюджетного циклів найчастіше відбувається за умови встановлення бюджетного циклу, який коротший від планового. Зазвичай, бюджетний цикл є однорічним. Натомість, плановий цикл має більше можливих варіацій – від 1 до 10 років [11, с. 21–22]. Відтак, у разі розроблення загального стратегічного плану на тривалу перспективу, мають існувати також середньострокові і короткострокові плани роботи регіональних органів державного управління, створені на основі й на виконання довгострокового плану. Такі документи дають змогу конкретній інституції вчасно відреагувати на зміну обстановки в регіоні, відкоригувавши бюджетні питання та визначивши чіткі оперативні кроки, необхідні в процесі виконання владою термінових завдань.

4. Процедури моніторингу, оцінювання та звітності

Нині задля моніторингу процесів імплементації стратегічних планів органами державного управління на регіональному рівні, оцінювання якості виконаних ними дій та подальшого подання звітності з даних питань на центральному рівні повинні упроваджуватися спеціалізовані інструменти, засновані на інформаційних технологіях, що мають різні характеристики та специфіку застосування, проте орієнтовані на надання якісної оцінки ефективності впроваджених заходів із точки зору перспектив виконання головних стратегічних завдань. Розроблені на основі інформаційних технологій, дані інструменти здатні динамічно обробляти інформацію, необхідну для включення до процесу роботи органів державного управління, та в інтерактивному форматі забезпечувати моніторинг і подання звітності про заходи, впроваджені

під час її виконання [12, с. 17–20]. Інтенсивні процеси діджиталізації, що охопили всі сфери суспільного життя в Україні, дозволять швидко впровадити інтерактивну систему моніторингу на державному рівні та забезпечити функціонування такої системи для кожного конкретного регіону, таким чином гарантуючи надійне зберігання всіх планових стратегічних документів як для центральних органів влади, так і для владних інституцій на місцях. Функціонування такої системи спостереження за ходом імплементації стратегічних планів органами державного управління забезпечить розподіл інформації та підтримання зв'язків між регіональними та центральними органами державного управління, стимулюючи обмін досвідом між співробітниками згаданих структур і постійне підвищення їх кваліфікації. Дана система також повинна включити інструмент фінансового моніторингу, який може оновлюватися відповідними органами влади на постійній основі. Відтак, упровадження цього інструменту надасть можливість виявляти проблеми, пов'язані з реалізацією стратегічних планів органами державного управління в регіонах, та паралельно усувати дотичні до них ризики, своєчасно реагуючи на них і вживаючи всіх необхідних заходів щодо виправлення становища, якщо такі дії є можливими з об'єктивних обставин.

Висновки. Зважаючи на проведені дослідження, можемо відзначити, що адміністративно-правові засади ефективного стратегічного планування в державному управлінні на регіональному рівні мають вибудовуватися, виходячи як із необхідності належного нормативно-правового оформлення даного механізму роботи органів влади на місцях, так і з потреби в дієвості схвалених національних та регіональних стратегічних документів. У даному ключі, важливо, що кожен регіональний стратегічний план повинен бути максимально динамічним і, за потреби, оновлюватися на тлі наявних трансформацій в алгоритмі перерозподілу бюджету чи схвалення відповідних нормативно-правових актів. Тобто стратегічний план роботи органу державного управління в конкретному регіоні повинен використовуватися даною структурою як механізм «раннього попередження» про появу нових пріоритетів, а також як система передачі знань та ресурсів, необхідних для виконання цих пріоритетних задач. Адже в тих випадках, коли інструменти стратегічного планування використовуються для інтерактивного моніторингу ситуації у режимі реального часу, а також підтримання зв'язків та обміну інформацією між центральними і регіональними органами влади, гнучкі стратегічні плани перетворюються на механізми раннього виявлення нових тенденцій та потреб кожного регіону держави. Відповідно, продовження розробки та зміцнення механізмів стратегічного планування й звітності органів державного управління на регіональному рівні в Україні, спираючись на належне адміністративно-правове оформлення даних процедур, можуть допомогти цим структурам ефективніше імплементувати їхні мандати, реагуючи на зміну обстановки в країні, особливо під час війни.

Список використаних джерел:

1. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток: наукова доповідь / Л. В. Шинкарук та ін.; за ред. чл.-кор. НАН України Л. В. Шинкарук. Київ: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2015. 304 с.: табл., рис.
2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. Дата оновлення: 1 січня 2024 р. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 18.06.2024).

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Верховна Рада України: Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2024).
4. Inomata T. *Strategic Planning in the United Nations System*: JIU/REP/2012/12 / Joint Inspection Unit. Geneva: United Nations, 2012. 58 p. URL: https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf (дата звернення: 15.06.2024).
5. Nauffal D. I., Naser R. N. *Strategic Planning at Two Levels. Planning for Higher Education*. 2012. Vol. 40, No. 4. P. 32–39.
6. Лецишин Р. М. Адміністративно-правові основи стратегічного планування у державному секторі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 4(24). С. 49–54.
7. Щербак Н. В. Стратегічне планування в системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3(46). С. 52–60.
8. Куташев І. В. Методологічні положення державного стратегічного управління розвитком соціально-економічних систем. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 55–58.
9. Швець Л. М. Процес стратегічного планування на підприємстві. *Економічний вісник Донбасу*. 2009. № 1(15). С. 148–152.
10. Остріщенко Ю. В. Досвід застосування стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою. *Наукові праці НДФІ*. 2011. № 1(54). С. 44–52.
11. Чугунов І. Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. 532 с.
12. Demirkaya Y. *Strategic Planning in the Turkish Public Sector. Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2015. SI. P. 15–29.