

**Петренко О.В.**

Донецький державний університет управління

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ У ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ

*У статті окреслено процес оцінки впливу дестабілізуючих факторів у межах діяльності виробничо-економічних систем певного регіону. Проведено аналіз основних інструментів стимулювання розвитку регіонів. Запропоновано науково-методичний підхід до стратегічного планування. До переліку джерел ресурсного забезпечення додано стратегію розвитку міст як комунікативний інструмент для реалізації підходу. Він дозволяє визначити пріоритетні стратегічні напрямки взаємодії органів влади, господарюючих суб'єктів, громадськості та бізнесових кіл.*

**Ключові слова:** стратегія, підхід, інструмент, регіон, місто, розвиток.

**Постановка проблеми.** Сучасні наукові дослідження у сфері публічного управління та адміністрування територій визначають стратегічне планування механізмів горизонтальної і вертикальної координації управління сталим розвитком [1], однак дослідженням бракує сформованого та загальнозживаного підходу до стратегічного планування, що дозволяло б визначати пріоритетні стратегічні напрямки взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання та громадськості у вирішенні питань попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації територіального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливостям оперативного планування реалізації стратегії територіального розвитку присвячено дослідження О. Берданової та Є. Фишко [2]. Оперативне планування як частина стратегічного проаналізоване в роботах Т. Яценко [3] та ін. Однак дослідження не враховують вимір територіального розвитку через розвиток виробничо-економічних систем (далі – ВЕС), а також критеріїв зваженості державної політики, адже головною метою державного управління як фактора стабілізації ВЕС є підготовка та розробка найбільш ефективних та раціональних варіантів прийняття та виконання збалансованого управлінського рішення, спрямованого на мінімізацію дисбалансів, що виникають в інституційному середовищі державного управління розвитком ВЕС [4]. Таким чином, брак систематизації уявлень щодо впливу державної політики на стратегічне планування попередження та ліквідації негативних наслідків у територіальному розвитку підтверджує актуальність обраного напрямку дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка науково-методичного підходу до стратегічного планування попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації ВЕС регіонів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Впроваджені в країні політичні економічні реформи викликали глибокі зміни в структурі ресурсного потенціалу регіонів, в умовах, характері і змісті функціонування суб'єктів господарювання. Підсистеми ВЕС регіону, внаслідок специфіки дестабілізуючих факторів, що впливають на них, можна розділити на групи, для кожної з яких характерні особливі умови ліквідації негативних наслідків дестабілізації.

У цілому вплив дестабілізації є складним суперечливим процесом. Вплив дестабілізуючих факторів може супроводжуватися погіршенням умов праці, збільшенням забруднення навколишнього середовища і т. д. Проблема управління удосконаленням умов ліквідації впливу негативних наслідків дестабілізації – одна з найбільш характерних проблем управління. Також однією з основних задач розвитку ВЕС на сучасному етапі є пошук шляхів удосконалення управління процесами ліквідації дестабілізації. Формування комплексної системи захисту ВЕС від впливу дестабілізації набуває особливого значення як істотний фактор підвищення ефективності даної системи.

Таким чином, управління ліквідацією дестабілізації реалізує вплив на процес розвитку ВЕС у цілому. Розвиток підприємств нерозривно пов'язаний із комплексним, всебічним удосконаленням умов функціонування, які мають багатofакторний вплив на підвищення економічної

ефективності підприємств певних регіонів. Одним із найважливіших напрямків всебічного удосконалення ВЕС є поліпшення умов функціонування в умовах впливу дестабілюючих факторів. Важливо підкреслити необхідність послідовного проведення лінії на значне зменшення дестабілізації, істотне скорочення, а в перспективі – ліквідацію деяких дестабілюючих впливів, забезпечення «здорових» умов і впровадження відповідних керуючих впливів, що усувають негативний вплив дестабілізації на державному та регіональному рівні, а саме:

1. На етапі оцінки дестабілюючих факторів має бути поставлена задача оцінки дестабілюючих факторів і обґрунтовані вимоги до методики їх оцінки.

2. Побудова моделі інформаційної технології. Між ресурсами, можливо, існують взаємозв'язки. Наприклад, вихід із ладу будь-якого обладнання може призвести до втрати даних або виходу з ладу іншого критично важливого елемента ВЕС регіону. Подібні взаємозв'язки необхідно враховувати, для чого будується модель регіону з погляду ліквідації дестабілізації. Цю модель можна побудувати таким чином. Для виділених ресурсів визначається їхня цінність як із погляду асоційованих із ними можливих фінансових втрат, так і з погляду збитку репутації, дезорганізації її діяльності, нематеріального збитку від розголошення конфіденційної інформації. Потім описуються взаємозв'язки ресурсів, визначаються дестабілюючі фактори й оцінюються імовірності їх реалізації.

3. Вибір контрзаходів. На основі побудованої моделі можна вибрати для певної ВЕС систему контрзаходів, які знижують дестабілюючі фактори до припустимих рівнів із найбільшою ціною ефективності. Частиною системи контрзаходів повинні бути рекомендації з проведення регулярних перевірок ефективності системи ліквідації дестабілізації.

4. Управління ліквідацією дестабілюючих факторів. Забезпечення підвищених вимог до ліквідації дестабілізації припускає відповідні заходи на всіх етапах життєвого циклу ВЕС регіону. Планування цих заходів здійснюється після завершення етапу аналізу дестабілюючих факторів і вибору контрзаходів. Аналіз дестабілюючих факторів містить у собі ідентифікацію й обчислення рівнів (мір) дестабілюючих факторів на основі оцінок, привласнених ресурсам, дестабілюючим факторам і враз-

ливостям ресурсів. Контроль дестабілюючих факторів складається з ідентифікації та вибору контрзаходів, що дозволяють знизити дестабілюючі фактори до прийняттого рівня.

З метою створення формалізованої процедури визначення та оцінки впливу дестабілюючих факторів на діяльність ВЕС регіону пропонується застосовувати науково-методичний підхід, що дозволяє: переконатися, що вимоги, пов'язані з ліквідацією дестабілізації ВЕС, цілком проаналізовані та документовані; уникнути витрат на зайві заходи ліквідації дестабілізації, можливі за умови суб'єктивної оцінки дестабілюючих факторів; надавати допомогу в плануванні та здійсненні ліквідації дестабілізації на всіх стадіях життєвого циклу регіону; забезпечити проведення робіт у стислий термін; автоматизувати процес аналізу вимог із ліквідації дестабілізації; представити обґрунтування для заходів із ліквідації дестабілізації; оцінювати ефективність контрзаходів, порівнювати різні варіанти контрзаходів; генерувати звіти.

Процес оцінки впливу дестабілюючих факторів у межах діяльності ВЕС певного регіону пропонується проводити в три стадії, які можна представити схематично (рис. 1).

Стадія 1 передбачає ідентифікацію ресурсів і побудову моделі регіону з погляду ліквідації негативних наслідків дестабілізації. Аналізується все, що стосується ідентифікації та визначення цінності ресурсів регіону. У кінці стадії 1 буде відомо, чи досить системі існуючої традиційної практики, чи вона потребує проведення повного аналізу впливу негативних наслідків дестабілізації. Визначення цінності ресурсів є обов'язковим в аналізі дестабілюючих факторів. Цінність ресурсів у цьому методі визначається ціною їхнього відновлення у разі руйнування.

Узагальнену структуру ресурсів територіальної громади можна подати як сукупність таких основних елементів:

1) власність (історико-архітектурне надбання, комунальне рухоме і нерухоме майно, трудові ресурси);

2) природні ресурси (земля, водні ресурси, ліси, надра);

3) фінанси (доходи місцевих бюджетів, позабюджетні джерела, бюджети розвитку, кошти юридичних і фізичних осіб, кредитні та страхові кошти, цінні папери);

4) нематеріальні активи (інформаційні системи, інтелектуальна власність, стратегії роз-

виту територію, плани реалізації стратегій, довго- та короткострокові програми соціально-економічного розвитку, управлінські схеми, кадри, системи організації контролю та моніторингу виконання рішень органів місцевого самоврядування, проектів та програм) [2, с. 19].

Для оцінки можливого збитку рекомендується використовувати такі критерії: втрата репутації, порушення чинного законодавства, шкода для здоров'я, фінансові втрати від розголошення інформації, дезорганізація діяльності та ін.

Стадія 2 передбачає аналіз загроз і вразливостей. Розглядається все, що стосується ідентифікації та оцінки рівнів дестабілізуючих факторів для груп ресурсів і їх вразливостей. Наприкінці стадії 2 регіон одержує ідентифіковані й оцінені рівні дестабілізуючих факторів. Для цього виконуються кроки, що представлені на рис. 1.

Для оцінки значущості впливів дестабілізуючих факторів у рамках конкретної регіональної ВЕС пропонується використовувати метод експертних оцінок як такий, що дозволяє перевести якісні характеристики в кількісні та використовувати ці дані для подальших розрахунків. Такими чином, пропонується побудувати рейтинг факторів дестабілізації в ВЕС регіону з використанням шкали Харрінгтона [5], яка складається з п'яти інтервалів (x):

дуже висока інтенсивність властивості (x=1,0-0,8);

висока (x=0,8-0,63);

середня (x=0,63-0,37);

низька (x=0,37-0,2);

дуже низька (x=0,2-0,00).

Середня числова оцінка за шкалою Харрінгтона:  $x_{\text{середнє}} = \{0,9; 0,71; 0,5; 0,28; 0,1\}$ . Відповідно, оцінюючи такий показник, як рівень дестабілізації, можна визначити: «дуже високий рівень дестабілізації» (числова оцінка = 0,9) або «середній рівень дестабілізації» (числова оцінка = 0,71) тощо. За окремими показниками можна використовувати додатково вербальний опис для кожного інтервалу шкали.

Використовуючи цю процедуру, можна одержати експертну оцінку: значущість (рейтинг) виявлених дестабілізуючих факторів. Значимість (рейтинг) дестабілізації є динамічною характеристикою рівня економічної безпеки ВЕС, своєрідним динамічним представленням ранжируваного переліку дестабілізуючих факторів, узятих у сукупності з оцінками можливості їхнього прояву та розмірів можливого збитку. Значимість (рейтинг) дестабілізації змінюється згодом у міру прийняття рішень, зміни зовнішніх умов функціонування ВЕС, кон'юнктури ринку та державної політики взагалі.

За регулярної актуалізації можна, порівнюючи рейтинги, побудовані в послідовні моменти часу, судити про характер і тенденції зміни ситуації дестабілізації для певної ВЕС й

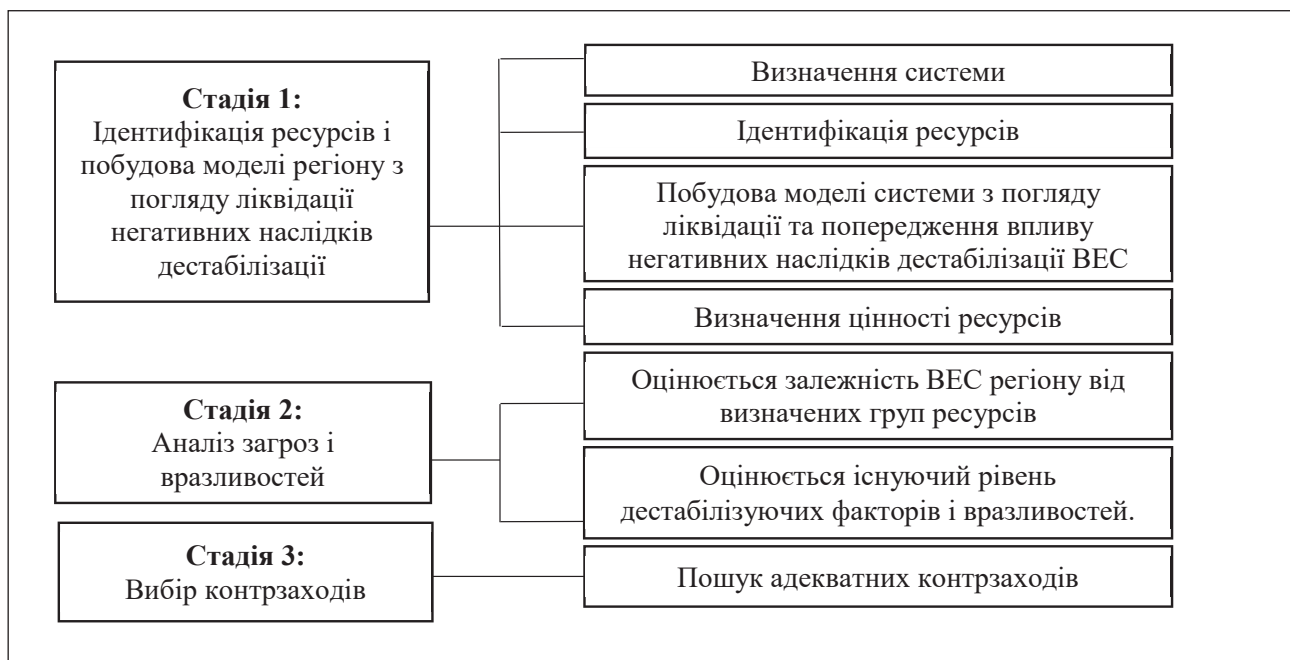


Рис. 1. Процес оцінки впливу дестабілізуючих факторів у межах діяльності ВЕС певного регіону

планувати на цій основі адекватні заходи щодо управління дестабілізацією. Зміст побудови значущості (рейтингу) дестабілізації полягає в тому, щоб виявити всі дестабілізуючі фактори, властиві ВЕС у певний період, і розподілити їх за ступенем впливу на економічну безпеку ВЕС. Для цього пропонуємо використовувати описаний вище метод експертної оцінки.

Стадія 3 передбачає вибір контрзаходів. Це пошук варіанта системи ліквідації впливу негативних наслідків дестабілізації, який найкраще задовольняє вимоги розвитку ВЕС.

Наприкінці стадії 3 буде відомо, яким чином слід модифікувати систему в термінах заходів для управління ліквідацією дестабілізації, а також вибору і розробки спеціальних заходів протидії, які призводять до зниження або мінімізації дестабілізації, що залишилася. На цій стадії слід прогенерувати кілька варіантів заходів протидії, адекватних виявленим дестабілізуючим факторам і їхнім рівням. Умовно контрзаходи можна поєднати в 3 категорії: рекомендації загального плану; конкретні рекомендації; приклади того, як можна організувати ліквідацію дестабілізації в певній ситуації. На цій стадії можна провести порівняльний аналіз ефективності різних варіантів ліквідації дестабілізації. Кожна стадія вважається завершеною після детального обговорення й узгодження результатів.

Результатом реалізації запропонованого підходу має стати визначення переліку «слабких місць» та «точок зростання» і впливу факторів дестабілізації на функціонування та розвиток ВЕС окремого регіону. Однак, за умов сучасної політичної ситуації в країні, регіональні програми дещо втратили свою актуальність, тому рекомендуємо запропонований підхід покласти в основу формування стратегії розвитку міст України, що передбачали б ідентифікацію, попередження та подолання дестабілізації ВЕС як на рівні підприємств, так і всіх територіальних одиниць. Отже, щодо попередження та ліквідації негативних наслідків у територіальному розвитку стратегія розвитку міста повинна базуватися на системі координації процесів стратегічного планування на центральному, регіональному та місцевому рівні, що відповідає умовам реалізації Державною стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., яка передбачає:

1) синхронізацію процесів державного стратегічного планування розвитку окремих секторів економіки держави та її регіонів із урахуванням потреби їх розвитку і необхідність підвищення

рівня конкурентоспроможності ВЕС регіонів. Особливо це стосується діяльності центральних органів виконавчої влади, що розробляють довгострокові цільові програми, спрямовані на розв'язання проблем розвитку окремих галузей економіки і суспільства, виконання яких суттєво впливає на розвиток територій. З цією метою на державному рівні буде запроваджено проведення обов'язкової оцінки впливу реалізації стратегій та виконання програм розвитку окремих ВЕС та секторів економіки на розвиток регіонів;

2) узгодження регіональних стратегій розвитку зі стратегією у частині визначення завдань і заходів, що передбачають спільні дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

3) узгодження територіального планування розвитку держави відповідно до Генеральної схеми планування території України, схем планування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня та населених пунктів, а також регіональних стратегій розвитку;

4) скоординоване середньострокове і короткострокове державне програмування регіонального розвитку та програмування розвитку регіонів та міст на основі прийнятих стратегічних документів;

5) скоординовану реалізацію стратегії шляхом виконання плану заходів щодо її реалізації відповідно до визначених етапів та планів заходів щодо реалізації регіональних стратегій розвитку.

До пріоритетних практичних завдань державної політики у сфері ліквідації дестабілізації ВЕС варто віднести:

1) реорганізацію економіки регіонів із урахуванням переваг галузей спеціалізації й особливостей місцевого самоврядування;

2) відновлення і раціональне використання власних джерел регіонального та місцевого розвитку;

3) подолання депресивного стану в регіонах із екстремальними умовами;

4) формування територіально-виробничих комплексів нового типу, орієнтованих на виробництво й реалізацію продукції, що відповідає вимогам ринку, за рахунок нецентралізованих інвестицій, а також пріоритетність розвитку сфери послуг;

5) розвиток міжрегіональних інфраструктурних систем (транспорту, зв'язку, інформатики).

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» (Відомості Верховної Ради України, 2005, № 51, ст. 548) та Державною страте-

гією регіонального розвитку на період до 2015 р. (затверджено Постановою КМУ від 21 липня 2006 р. № 1001) передбачено обов'язковість узгодження регіональних та місцевих пріоритетів із державними пріоритетами регіонального розвитку і визначено основні інструменти досягнення спільних пріоритетів та джерела ресурсного забезпечення (рис. 2) [2, с. 20].

Розробка та впровадження стратегій здійснюється місцевими державними адміністраціями з органами місцевого самоврядування із залученням громадськості та бізнесових кіл.

Програма повинна враховувати особливості ВЕС регіону і містити в собі такі напрями:

- Реструктуризація промислового виробництва в рамках ВЕС певного регіону з метою наповнення ринку високоякісною продукцією, згорання неефективного (особливо екологічно шкідливого) виробництва.

- Модернізація виробничого апарату й усієї промислової інфраструктури ВЕС регіону на новій високоєфективній базі.

- Підвищення рівня природоохоронної діяльності й екологічної безпеки ВЕС регіонів.

- Підвищення конкурентоспроможності ВЕС, рівня технологічного процесу та власне продукції, що виробляється.

- Підвищення комплексності та глибини переробки сировини, зниження енерго- і матеріалоємності продукції в рамках ВЕС регіону.

- Підвищення експортного потенціалу регіону.

- Пріоритетний розвиток галузей споживчого і забезпечуючого призначення, на основі існуючого та новостворюваного промислового потенціалу ВЕС регіону. Переорієнтація виробництва ВЕС на вирішення першочергових проблем забезпечення продуктами харчуванням,



Рис. 2. Основні інструменти досягнення спільних пріоритетів та джерела ресурсного забезпечення (розроблено на основі [2])

житлом, товарами легкої промисловості, медикаментами тощо.

– Диверсифікованість обробної промисловості в ВЕС регіону, яка має проявляється формуванні багатопрофільної, багатогалузевої орієнтації суб'єктів господарювання на випуск конкретних видів продукції, що задовольняє потреби людини.

– Локалізація та нейтралізація негативних наслідків дестабілізації ВЕС регіону, що викликана трансформацією промисловості і конверсією оборонної промисловості.

– Адаптація проведення регіональної політики попередження та подолання негативних наслідків дестабілізації ВЕС до реформ.

У рамках реалізації програми попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації ВЕС має запроваджуватися моніторинг досягнення цілей шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів із їх прогнозними значеннями, який має проводитися кожні півроку місцевими держадміністраціями за визначеними критеріями, якими, на нашу думку, буде доцільно визначити такі: валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу; наявний дохід у розрахунку на одну особу; обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу; експорт товарів у розрахунку на одну особу; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення; кількість середніх підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення; обсяг реалізованої інноваційної продукції; щільність автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям державного та місцевого значення вищої категорії; середньомісячна заробітна плата (номінальна); забезпеченість населення лікарями всіх спеціальностей; рівень смертності на 1 тис. населення; демографічне навантаження на 1 тис. осіб постійного населення віком 16–59 років; питома вага утилізованих відходів; охоплення дітей дошкільними навчальними закладами; площа земель природно-заповідного фонду; рівень безробіття за методологією Міжнародної організації праці; питома вага площі природно-заповідного фонду до площі адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансове забезпечення реалізації програми має здійснюватися за рахунок державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до законодавства, щорічний обсяг державного фонду регіонального розвитку у державному бюджеті становитиме не менш як 1% доходів загального фонду. Орієнтовна сума становить близько 3 млрд грн щороку.

Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на здійснення заходів щодо реалізації регіональних стратегій попередження та подолання наслідків дестабілізації ВЕС; виконання державних цільових програм регіонального розвитку; державних програм транскордонного співробітництва, угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій тощо; коштів галузевих (міжгалузевих) державних цільових програм та бюджетних програм центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються на розвиток відповідної сфери у регіонах; субвенцій, інших трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам; коштів місцевих бюджетів; коштів технічної допомоги ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій; коштів інвесторів, власних коштів підприємств.

Передбачається, що фінансове забезпечення реалізації програми за рахунок коштів центральних органів виконавчої влади – головних розпорядників бюджетних коштів – щороку визначатиметься, виходячи з реальних можливостей державного бюджету; фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюватиметься на умовах співфінансування виконання державних програм (проектів), спрямованих на регіональний розвиток, угод щодо регіонального розвитку та програм (проектів) центральних органів виконавчої влади, виконання яких безпосередньо впливає на розвиток регіонів.

З огляду на важливу роль міжнародної технічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій як допоміжного інструменту реалізації системних та інвестиційних проектів на регіональному рівні, для досягнення цілей програми також можуть бути залучені фінансові ресурси міжнародних донорських установ.

**Висновки.** Запропонований науково-методичний підхід до стратегічного планування дозволяє визначити пріоритетні стратегічні напрямки взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання, громадськості та бізнесових кіл у вирішенні питань попередження та ліквідації негативних наслідків дестабілізації ВЕС різних рівнів із урахуванням оцінки впливу дестабілізуючих факторів на діяльність ВЕС. Запропонований науково-методичний підхід дозволяє переконатися, що стратегічне планування попередження та ліквідації негативних наслідків у територіальному розвитку враховує всі можливі та ідентифіковані дестабілізуючі фактори, а також витрати, пов'язані з ліквідацією дестабілізації.

**Список літератури:**

1. Гречко Т.К. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку: навч. посіб. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 264 с.
2. Берданова О., Фишко Є. Оперативне планування реалізації стратегії територіального розвитку: практ. посіб. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 48 с.
3. Яценко Т.М. Оперативне планування як частина стратегічного планування. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 2. URL: <http://www.eapatp.academy.gov.ua/pages/dop/16/files/7d7e3aa57e1a4c678f31b6797330696b.pdf>.
4. Петренко О.В. Державне управління як фактор дестабілізації ВЕС: просторовий аспект. Держава та регіони. 2017. URL: <http://pa.stateandregions.zp.ua/issue-4-2017>.
5. Орлов А.И. Прикладная статистика: учебник. Москва: Экзамен, 2006. 672 с.

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ**

*В статье обозначен процесс оценки влияния дестабилизирующих факторов в рамках деятельности производственно-экономических систем определенного региона. Проведен анализ основных инструментов стимулирования развития регионов. Предложен научно-методический подход к стратегическому планированию. В перечень источников ресурсного обеспечения добавлена стратегия развития городов как коммуникативный инструмент для реализации подхода. Он позволяет определить приоритетные стратегические направления взаимодействия органов власти, хозяйствующих субъектов, общественности и деловых кругов.*

**Ключевые слова:** стратегия, подход, инструмент, регион, город, развитие.

**STRATEGIC PLANNING OF NEGATIVE CONSEQUENCES PREVENTION AND LIQUIDATION IN TERRITORIAL DEVELOPMENT**

*The article outlines the process of evaluating the influence of destabilizing factors within the framework of the activity of production and economic systems of a certain region. The analysis of the main tools for stimulating the development of regions has been analyzed. The scientific methodical approach to strategic planning is proposed. To the list of resource sources been added a city strategy of development as a communicative tool for implementing the approach. It allows identifying priority strategic directions of interaction between authorities, business entities, the public and the business community.*

**Key words:** strategy, approach, tool, region, city, development.