

УДК 65.012.2(075)

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Бородіна Оксана Анатоліївна, к.н. з держ. упр., ст. викл. кафедри «Економічної теорії та підприємництва» ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет», м. Маріуполь, o.borodina@i.ua, +38067-601-36-23.

Oksana Borodina, PhD, State higher educational institution "Pryazovskyi state technical University", m. Mariupol.

O. Borodina. Theoretical aspects of strategic planning under decentralization.

In Ukraine there is broad reform of the entire system of public administration and local government in particular. The changes that are characteristic of the decentralization process to occur very quickly and are not only important theoretical, namely, real change current regulatory framework for regional development, but purely practical guidance on the development of communities combined with the full range of necessary reforms. However, under construction, united community faced a number of problems and challenges, such as globalization of the economy, increased labor mobility and the associated rise in unemployment, increasing international competition for investment and development resources. The answer to these and other challenges, some may be promising (medium and long term) planning OTG. In addition, attention needs to focus methodology development strategy united the local community. Moreover, the process of developing such a strategy must be structured in line with European best practices and have analytical and application components. The methodology should integrate the key aspects of life and development: economic, social and environmental, supporting their interactions, as well as to promote the active participation of all interested and qualified persons in the strategic planning and implementation of development plans in accordance with their interests and capabilities.

Бородіна О. А. Теоретичні аспекти стратегічного планування в умовах децентралізації.

Наразі в Україні відбувається широка реформа всієї системи публічної влади та органів місцевого самоврядування. Зміни, що характерні для процесу децентралізації, відбуваються досить швидко та мають не тільки важливий теоретичний характер, а саме, реальні зміни діючої нормативної бази щодо регіонального розвитку, але й суто практичне спрямування на розвиток об'єднаних територіальних громад із усім спектром необхідних перетворень. Однак, на етапі створення, об'єднані громади стикнулися із низкою проблем та викликів, такими як глобалізація економіки, підвищення мобільності трудових ресурсів та пов'язаний з цим ріст безробіття, посилення міжнародної конкуренції за інвестиції та розвиткові ресурси. Відповіддю на ці та деякі інші виклики може стати перспективне (середньо- та довгострокове) планування ОТГ. Окрім того, потребує фокусної уваги методологія розробки Стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. Причому процес розробки такої Стратегії повинен бути структурований у відповідності до країних європейських практик та мати аналітичну та прикладну складові. Методологія повинна інтегрувати ключові аспекти життєдіяльності і розвитку: економічні, соціальні та екологічні, підтримуючи їх взаємодію, а також, сприяти активній участі усіх зацікавлених і компетентних осіб у процесі стратегічного планування та реалізації планів розвитку відповідно до їх інтересів і можливостей.

Бородина О. А. Теоретические аспекты стратегического планирования в условиях децентрализации.

В данное время в Украине происходит широкая реформа всей системы публичной власти, и органов местного самоуправления в частности. Изменения, характерные для процесса децентрализации, происходят достаточно быстро и имеют не только важный теоретический характер, а именно, реальные изменения действующей нормативной базы по региональному развитию, но и сугубо практическое направление на развитие объединенных территориальных общин со всем спектром необходимых преобразований. Однако, на этапе создания, объединенные общины столкнулись с рядом проблем и вызовов, как например: глобализация экономики, повышение мобильности трудовых ресурсов и связанный с этим рост безработицы, усиление международной конкуренции за инвестиции и развитие ресурсы. Ответом на эти и некоторые другие вызовы может стать перспективное (средне- и долгосрочное) планирование ОТГ. Кроме того, требует фокусного внимания методология разработки Стратегии развития объединенной территориальной общины. Причем процесс разработки такой стратегии должен быть структурирован в соответствии с лучшими европейскими практиками и иметь аналитическую и прикладную составляющие.

Методология должна интегрировать ключевые аспекты жизнедеятельности и развития: экономические, социальные и экологические, поддерживая их взаимодействие, а также способствовать активному участию всех заинтересованных и компетентных лиц в процессе стратегического планирования и реализации планов развития в соответствии с их интересами и возможностями.

Постановка проблеми. Стратегічне планування є управлінським процесом з певним циклічним характером, який передбачає визначення комплексу цілей розвитку, вибору серед них пріоритетних, аналіз зовнішнього середовища на предмет стабільності, розробку оптимальної стратегії та визначення необхідних ресурсів для її реалізації. Важливою умовою ефективного процесу стратегічного планування в умовах децентралізації регіонального розвитку є вміння державного управлінця мислити стратегічно та враховувати досвід країн-партнерів, тобто забезпечити єдність держави та розвиток регіонів, виходячи з їх конкурентних переваг та можливостей для такого. Актуальним є питання удосконалення методології стратегічного планування, аналізу та контролю, що враховує системний підхід при плануванні, динаміку сучасних економічних процесів, передбачення результатів та наслідків впровадження ухвалених управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна увага з боку науковців та практиків приділяється розкриттю теоретико-методологічних основ стратегічного планування, сучасного регіонального розвитку, актуального процесу створення об'єднаних територіальних громад та висвітленню ключових рекомендацій його практичної реалізації. Результати досліджень питань розробки ефективних моделей процесу стратегічного планування відображені в наукових працях таких вчених: В.А. Агафонова, Р. Акоффа, І. Ансоффа, Дж. Армстронга, Д. Белла, Г. Бенвеністе, В. Бердена, Г. Волкера, Б.Є. Грабовецького, У. Кінга, Т.П. Любанової, В.І. Ляско, Н.В. Наталенко, В.Д. Немцова, А.Ф. Ткачука, А.В. Шегди, З.Є. Шершньової та інших.

Мета статті. Метою написання даної статті є розгляд та аналіз моделей процесу стратегічного планування, детальне вивчення методології стратегічного планування розвитку територіальної громади, в тому числі у процесі децентралізації та об'єднання; визначення основних етапів процесу стратегічного планування діяльності та розвитку, огляд кращих європейських практик децентралізації та регіонального розвитку та надання дієвих рекомендацій для практичного застосування при розробці операційної частини та моніторингу виконання планових документів із дотримання вимог чинної нормативно-правової бази.

Результати дослідження. У більшості європейських країн, які є дещо більшими та розгалуженими та територіальними за розмірами, присутні певні диспропорції між окремими частинами цих країн. Такі явища є загалом нормальними, адже великі за розміром території мають певні відцентрові тенденції тяжіння та розвитку, регіони в таких країнах є ресурсно- та фінансово неоднорідними, що викликає диспропорції територіального розвитку та нерівномірний розподіл бюджетних коштів. Великі міста продукують значно більші обсяги доданої вартості, ніж сільські території та завжди є полюсами зростання. Диспропорції між міськими та сільськими територіями є значними, як і між певними регіональними територіями. Така ситуація, безумовно, призводить до зростання напруження між регіонами держави, що має наслідком неоднорідність економічного розвитку та соціальну напругу.

В регіональному розвитку стала домінувати орієнтація на децентралізація влади та партнерство між різними її гілками, а також, із приватним та неурядовими секторами, а не надання виключно дотацій слабким територіям.

На даний момент в Україні сформовано нормативну базу, що відповідає сучасним викликам та стану регіонального розвитку. А саме, «Закон України про засади державної регіональної політики» [1] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2], які мають стати своєрідним «наріжним каменем» системи державного регулювання розвитку регіонів та ефективності макроекономічних процесів, сформовано Державну стратегію регіонального розвитку [3], яка є дуже близькою за структурою до

подібних документів країн-членів ЄС. Маємо можливості до фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який створюється як програма Державного бюджету, відповідно до ст. 24-1 Бюджетного Кодексу України [4].

Процес децентралізації влади, що розпочався в Україні у 2014 році, призвів до створення в 2015 році об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ). Спроможні громади повинні стати базовим елементом ефективної системи влади в Україні. На етапі створення ОТГ зустрілися з багатьма викликами, серед яких є:

- відсутність загальноприйнятих пріоритетів щодо забезпечення надання базових послуг мешканцям ОТГ. Кожен орган місцевого самоврядування, який увійшов до складу ОТГ, до об'єднання мав власні пріоритети розвитку та власну систему цінностей щодо управління ресурсами. Після об'єднання ці пріоритети, очевидно мають бути переглянуті та мають бути вироблені підходи до управління «об'єднаними» ресурсами.

- потреба ефективного управління новими земельними, бюджетними ресурсами, які стали доступними для ОТГ і можуть бути використані для розвитку,

- збільшення кількості зацікавлених сторін, з якими потрібно узгоджувати прийняття рішень у межах ОТГ. У більш широкому контексті громада повинна ефективно відповідати зовнішнім викликам, таким як глобалізація економіки, підвищення мобільності трудових ресурсів та пов'язаний з цим ріст безробіття, посилення міжнародної конкуренції за інвестиції та розвиткові ресурси. Відповіддю на ці та деякі інші виклики може стати перспективне (середньо- та довгострокове) планування ОТГ.

Слід зазначити, що протягом 2015-2016 років у державній регіональній політиці відбулася значна трансформація парадигми регіонального розвитку. А саме, починаючи з 2015 року, державна регіональна політика набула європейських рис, отримала конкурентне формульне фінансування з Державного бюджету України. Області (регіони) отримали можливості дійсно планувати та фінансувати власний розвиток (Табл. 1).

Табл. 1

Зміна парадигми у державній регіональній політиці протягом 2015-2016 р.р.

	Традиційна регіональна політика	Нова регіональна політика
Цілі	Балансування економічного розвитку через тимчасову компенсацію розривів між регіонами	Виявлення та реалізація прихованого та недооціненого потенціалу розвитку регіонів
Стратегії	Секторальний підхід	Інтегровані проекти розвитку
Інструменти	Субсидії та державна допомога	«М'яка» та «тверда» інфраструктура
Суб'єкти	Центральний уряд	Різні рівні урядування
Філософія	Перерозподіл ресурсів від регіонів-лідерів регіонального розвитку до менш розвинених регіонів	Розбудова конкурентного середовища регіону шляхом залучення усіх регіональних суб'єктів до використання ключових активів регіону

Складено на основі [5, С. 9-10]

Загалом на даний час, усі регіони держави мають розроблені та затверджені Стратегії регіонального розвитку до 2020 або 2025 року. Але, на жаль, в деяких регіонах не всі інструменти регіонального управління використовуються достатньо ефективно. Так, відповідно до аналізу [5, С. 9-10], протягом 2015 року з трьох мільярдів гривень, виділених загалом на регіональний розвиток, 520 млн.грн. не були використані в регіонах та повернулися до державного бюджету.

Такий перебіг подій є результатом відсутності в регіонах реальних проектів регіонального розвитку. А великий відсоток невикористаних коштів став головною

причиною того, що на 2016 рік розмір ДФР залишився на рівні трьох мільярдів, хоча проект бюджету передбачав 4,7 млрд.грн.

Паралельно з першим етапом реформи державної регіональної політики, а саме, формування нормативної бази, в Україні відбувається широкий процес децентралізації. В результаті бюджетної децентралізації, міста обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для власного розвитку.

У більш широкому контексті громада повинна ефективно відповідати зовнішнім викликам, таким як глобалізація економіки, підвищення мобільності трудових ресурсів та пов'язаний з цим ріст безробіття, посилення міжнародної конкуренції за інвестиції та розвиткові ресурси. Відповіддю на ці та деякі інші виклики може стати перспективне (середньо- та довгострокове) планування ОТГ.

Процес формування та розробки стратегічного плану є трудомістким. При цьому будь-які спрощення, припущення при розрахунку планових показників призводять до викривлення дійсності. Також недопустимим при плануванні є використання шаблону. Ступінь масштабності планування залежить від наявності ресурсів та часу, які є в розпорядженні управлінців в процесі прийняття рішень.

Методологія стратегічного планування розвитку ОТГ в Україні була розроблена експертами програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ). Слід зазначити, що під час дискусій, що супроводжують процес утворення ОТГ, використовується термін «стратегічне планування об'єднаної громади». Однак, термін «стратегічне планування» не може бути повноцінно застосованим на етапі створення перших ОТГ в Україні, адже у новостворюваних ОТГ, відсутня «історія», тобто, ми не можемо відстежити поведінку територіальної громади як територіальної соціально-економічної системи за попередні періоди, а період ідентифікації базових умов, які матимуть суттєвий вплив на подальшу суб'єктність ОТГ, відбуватиметься упродовж 2015-2018 років. А однією з ознак «стратегічності» плану є довгостроковий (понад 7 років) період планування. Тому у період становлення доцільною є розробка середньострокового (на 3-5 років) плану розвитку ОТГ. У подальшому (коли будуть визначені базові умови функціонування ОТГ) можна буде розробляти стратегічні (довгострокові) плани розвитку ОТГ.

Говорячи взагалі, складові стратегічного планування є тісно пов'язаними один з одним на етапі розробки, а також, вони щільно комунікують у ході виконання стратегій та відповідних регіональних Програм (Рис.1).

Починаючи планувати Стратегію розвитку ОТГ, варто знати, що на сьогодні, на відміну від регіонального рівня, на місцевому рівні не сформовано нормативної бази щодо розробки Стратегії розвитку. Отже, задля забезпечення реального виконання, слід орієнтуватися на середньострокове планування. Вона повинна базуватися на конкурентних перевагах конкретної ОТГ, а також, відповідати Стратегії розвитку області, бути реальним, розрахованим на реальні фінанси, що можуть бути залученими. Окрім того, значної уваги слід приділити участі громадськості у процесі обговорення, який повинен бути політично та соціально незаангажованим.

Стратегічне планування ОТГ повинні здійснювати на основі наступних прогнозних ресурсів:

- Використання власних доходів бюджету,
- Використання коштів ДФРР на проекти розвитку,
- Використання державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ,
- Залучення коштів міжнародної технічної допомоги.

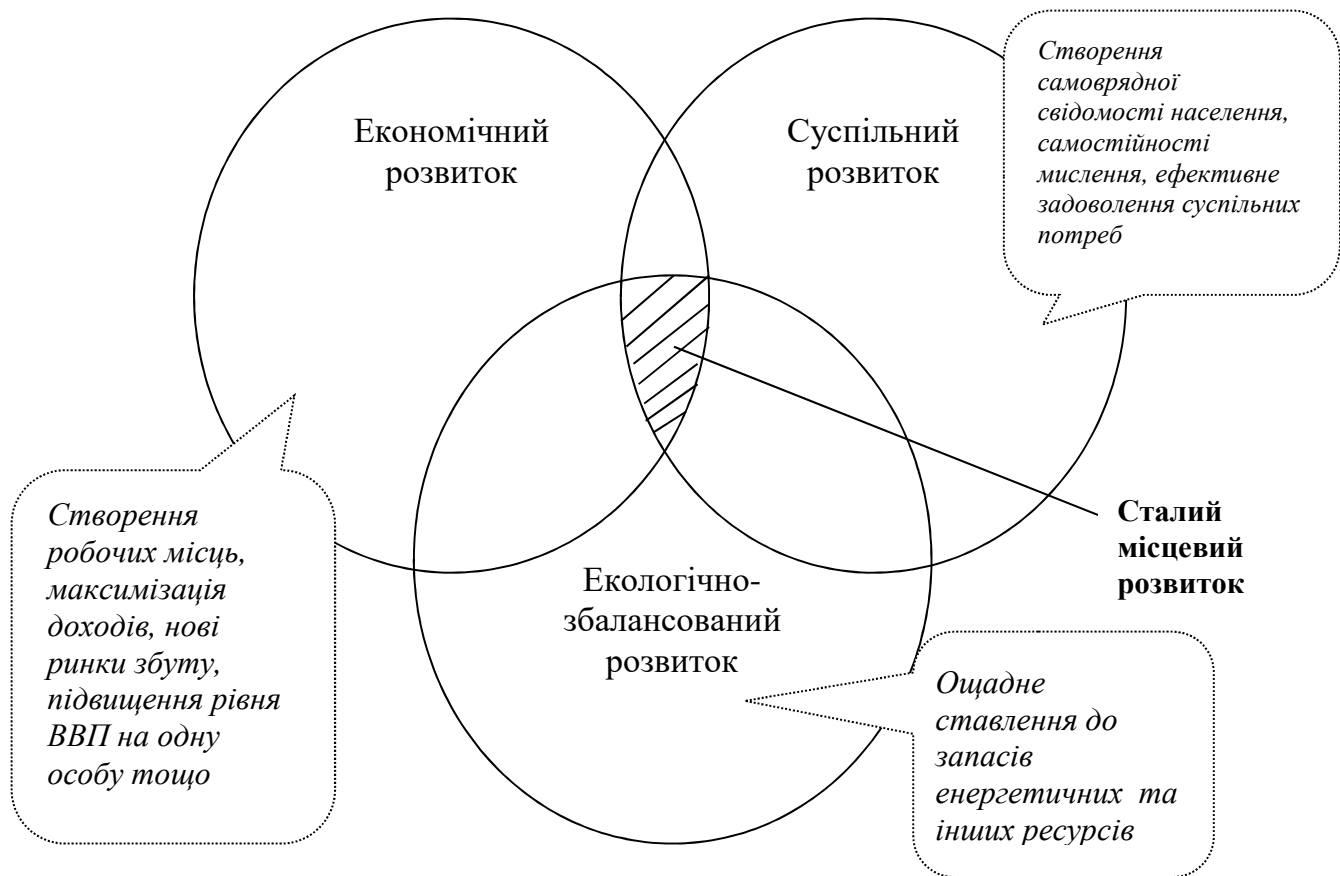


Рис. 1. Методологія стратегічного планування сталого розвитку

Складено на основі [5, С. 9-25]

Методологія сприяє активній участі усіх зацікавлених і компетентних осіб у процесі стратегічного планування та реалізації планів розвитку відповідно до їх інтересів і можливостей. Взагалі, методологія є певною інструкцією з розвитку винахідливості і підтримки творчого мислення. Однак, це не рецепт вирішення усіх проблем і викликів щодо місцевого розвитку, а лише документ для творчого застосування.

Якщо узагальнити принципи формування стратегії розвитку територіальних громад, в тому числі актуальний на даний час процес об'єднання територіальних громад, то їх можна представити у вигляді таблиці (Табл.2).

Інститут сталих спільнот (США) пропонує для оцінки відповідності розвитку громади принципам сталого розвитку наступні елементи: екологічна цілісність, економічна безпека, соціальний добробут, права та обов'язки сторін.

Процес планування починається зі стратегічної платформи, яка визначає довгостроковий (стратегічний) горизонт планування на 7-10 років.

В даному процесі важливим є наступний акцент: на етапі становлення ОТГ часовий горизонт планування не варто визначати більше 5 років (у випадках громад зі слабкою економічною базою не більше 3 років). Лише після завершення періоду становлення ОТГ можна збільшувати часовий горизонт планування до «стратегічного» - понад 7 років.

Операційна частина стратегії повинна складатися з середньострокових планів розвитку (3-5 років) та короткотермінової частини, яка, у свою чергу, складається з плану реалізації, фінансового плану, плану моніторингу та оцінки та плану з нарощування потенціалу (зміцнення спроможності). Реалізація стратегії відбувається у зворотній послідовності, починаючи з плану реалізації, який містить проекти і програми, які входять до складу оперативних цілей і, нарешті - досягнення стратегічних цілей та бачення розвитку.

Табл. 2.

Основні принципи стратегічного планування розвитку громад

Відповідальне управління навколишнім середовищем та раціональним використанням природних ресурсів	Здорова і справедлива громади
<ul style="list-style-type: none"> · покращення обізнаності щодо обмежених природних ресурсів та небезпеки для середовища проживання · поліпшення середовища проживання, важливі природні ресурси зберігаються для майбутніх поколінь 	<ul style="list-style-type: none"> · забезпечення різних потреб усіх громадян через сприяння особистому благополуччю та соціальній інтеграції · Забезпечення рівних шансів для всіх
Стала економіка	Практика належного управління
<ul style="list-style-type: none"> · створення сильної, динамічної і сталої економіки, яка забезпечує процвітання · створення рівних економічних можливостей для всіх. Екологічні втрати компенсують ті, хто їх спричиняє. Ефективне використання ресурсів стимулюється 	<ul style="list-style-type: none"> · постійне вдосконалення ефективного управління із залученням творчості та енергії громадян

Складено на основі [6]

Безумовними ризиками перед початком процесу стратегічного планування можуть стати:

- Наскільки жителі ОТГ поінформовані про існуючі екологічні, економічні та соціальні проблеми (у т.ч. проблеми населених пунктів, які до об'єднання були у складі інших громад)?
- Чи існують у громаді чіткі пріоритети щодо проблемних питань, які потребують першочергового вирішення?
- Якою мірою середньостроковий, або довгостроковий (стратегічний) план буде пов'язуватися з іншими поточними плановими процесами місцевої ради та її виконавчих органів?
- Які труднощі можуть виникнути у процесі об'єднання ресурсів різних секторів ОТГ для вирішення першочергових проблем?
- Чи мали населені пункти, що увійшли до складу ОТГ, власні довгострокові плани дій? Наскільки узгоджувалися ці плани між собою та чи можуть бути використані попередні напрацювання?
- Скільки часу потрібно для процесу планування, і на який часовий період буде розрахований план?

Планування розвитку громади включає розробку соціально-економічного аналізу, SWOT - аналізу, визначення і відбору конкурентних переваг, і визначення концепції (бачення) розвитку і стратегічних цілей. Взагалі такий документ має назву Стратегічної платформи або, зокрема, при плануванні розвитку ОТГ - Стратегією розвитку ОТГ. Саме тому стратегія не повинна покладатися на недостовірні висновки, а на міцний фундамент у вигляді стратегічної платформи.

Структура стратегічної платформи включає в себе наступні елементи:

- резюме соціально-економічного аналізу ОТГ,
- ключові внутрішні і зовнішні чинники (SWOT-аналіз),
- стратегічне фокусування,
- концепція (бачення) розвитку,
- стратегічні цілі розвитку.

Оскільки процес стратегічного планування спрямований на розвиток громади та має значне соціальне навантаження, то слід окреслити безпосередній зв'язок між залученими в процесі планування ресурсами та досягнутими результатами (або «логіка програми»).

В узагальненому вигляді такий зв'язок має наступний вигляд (Рис. 2):

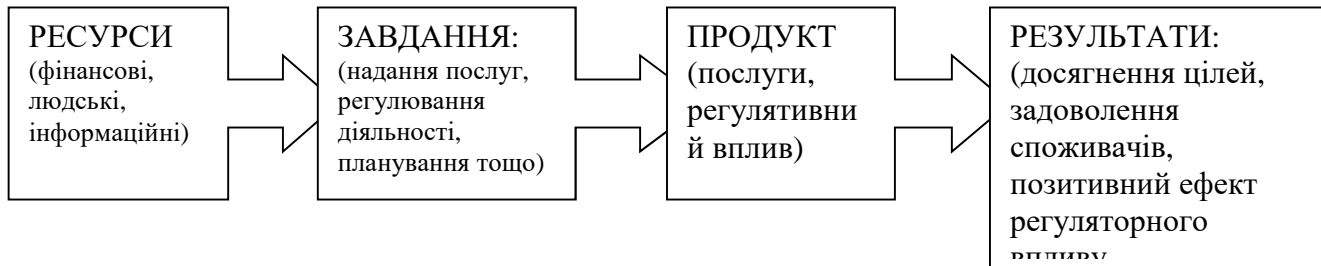


Рис.2. Взаємозв'язок ресурсів та результатів («логіка програми») при стратегічному плануванні

Складено на основі [7]

Процес розробки середньострокового, або довгострокового (стратегічного) плану структурований та починається з підготовчого етапу, який включає запуск процесу планування та мобілізацію представників зацікавлених сторін.

Після проведення ефективного SWOT-аналізу ключових внутрішніх та зовнішніх чинників, слід провести стратегічне фокусування, а саме, у форматі «мозкового штурму» провести визначення робочою групою стратегічних цілей, яких не повинно бути багато, адже:

- стратегічні цілі мають безпосередньо впливати із бачення і бути досить високого рівня інтеграції;
- стратегічні цілі мають орієнтуватись на ресурси, які є реальними для використання, а ресурси, як правило, досить обмежені;
- стратегічні цілі, які ми визначаємо у стратегії, мають бути хоча б в основному досяжними протягом часу реалізації стратегії.

Саме від правильного визначення стратегічних цілей залежить реальне та ефективне виконання операційних цілей, які є наступним кроком у ієрархії структури стратегічного планування.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що до останнього часу більшість стратегічних планів, які готувалися для українських міст в рамках програм міжнародної технічної допомоги, залишались нереалізованими з причини відсутності фінансування проектів розвитку з державного бюджету та відсутність або незначні бюджети розвитку на місцях. Наразі ситуація змінилася докорінно і ці зміни фактично виявилися реакцією України на зростання асиметрії розвитку окремих територій та бажанням уніфікувати власні підходи до розвитку регіонів з європейськими.

Безперечним завданням держави є забезпечення усіх громадян, незалежно від місця проживання, рівними можливостями, гарантованим рівнем публічних послуг та зберегти єдність джерельного простору при регіональних відмінностях.

Зменшення дисбалансів у економічному розвитку територій, створення умов для міжрегіональної солідарності та взаєморозуміння є умовою єдності державного простору та стійкості держави.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

3. «Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-n>
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с.
6. Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні: аналітична доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology-UA.pdf
7. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Ніна Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.

References:

1. The Law of Ukraine: On the basis of state regional policy dated 05 February 2015, No156-VIII, Supreme Council of Ukraine.
2. The Law of Ukraine: On voluntary Association of territorial communities dated 05 February 2015, No0915, Supreme Council of Ukraine.
3. The state regional development strategy until 2020, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-n>
4. The Law of Ukraine: Budget code of Ukraine dated 08 July 2010 No2456-VI, available at: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Tkachuk A.F. (2016) Strategichne planuvannja u gromadi (navchalnii modul) [Strategic planning in the community (training module)]. Kiyv: "Legal status". (in Ukraine)
6. Methodology of strategic planning of development of the unified territorial communities in Ukraine: analytical report, available at: http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology-UA.pdf
7. Natalenko Nina(2016) Finansy ta budget objednanoi gromadi (navchalnii modul) [Finance and budget of the United community (training module)]. Kiyv: "Legal status". (in Ukraine)

Ключові слова: регіональний розвиток, стратегічне планування, децентралізація, об'єднана територіальна громада, операційні цілі, методологія стратегічного планування

Ключевые слова: региональное развитие, стратегическое планирование, децентрализация, объединенная территориальная община, операционные цели, методология стратегического планирования

Key words: regional development, strategic planning, decentralization, the United territorial community, operational goals, strategic planning methodology