

УДК 330

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПІДХОДИ ТА ЕТАПИ

Білоус Я.Ю.

STRATEGIC PLANNING OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES DEVELOPMENT: APPROACHES AND STAGES

Bilous Y.Y.

Проаналізовано основні підходи до планування місцевого розвитку, зокрема на рівні територіальних громад. Значені основні вимоги до організації ефективного стратегічного планування. Подано основні етапи стратегічного планування розвитку територіальних громад. Визначено роль та послідовність стратегічного управління, в контексті реалізації стратегічного плану розвитку територіальних громад.

Ключові слова: розвиток, стратегічне планування, територіальна громада, стратегічне управління.

Постановка проблеми. Значна кількість проблем у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, нестабільність сучасного економічного і соціального середовища, а також суттєве підвищення протягом останніх років ролі м'яких факторів у суспільному розвитку свідчать про неефективність існуючих традиційних моделей і підходів щодо забезпечення функціонування територіальних громад. При плануванні місцевого розвитку слід приділити значну увагу розробці стратегічного плану розвитку об'єднаних територіальних громад та враховувати загальні суспільні тенденції та їхній вплив на функціонування конкретної територіальної громади. Стратегічний план дає змогу планувати з позиції завтрашнього дня адаптивний процес, у результаті якого відбувається постійне коригування прийнятих управлінських рішень, постійний контроль за їх виконанням. Для ефективності стратегічного планування необхідне повне розуміння про майбутній стан громади, чітко уявляти можливі перспективи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Підходи щодо суспільного розвитку, досліджують В. Бакуменко С. Кравченко, А. Михненко [1, 12]. Теоретико-методологічні засади соціальних підходів у системі місцевого самоврядування, зокрема на рівні територіальних громад, знайшли своє відображення у наукових працях Н. Бекетова [2], Н. Копилової [3], Т. Семигіної [4] та ін. Економічні підходи

активно досліджуються у контексті економічного розвитку територій, водночас щодо територіальної громади вони представлені більшою мірою у наукових працях, що розкривають проблематику стратегічного управління – І. Санжаровський [5], Г. Васильченко [6] Окремі моделі та підходи до забезпечення функціонування територіальних громад аналізуються у працях О. Безуглого, І. Залуцького – моделі сталого розвитку [7, 8], Л. Лисенка – модель партнерства в управлінні місцевим розвитком [9], Н. Ільченко та Р. Жиленка – ліберальний та прогресивний економічні підходи [10], І. Чикаренко – кластерний підхід [11] та ін.

Метою статті є розгляд існуючих підходів до планування розвитку місцевого самоврядування, зокрема на рівні територіальних громад; визначити основні етапи стратегічного планування розвитку територіальних громад та послідовність стратегічного управління, в контексті реалізації стратегічного плану розвитку територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Високий ступінь різноманітності, надзвичайна складність сучасних проблем суспільного розвитку, що безпосередньо пов'язані з існуванням і можливістю розвитку людства, потребує постійного пошуку новітніх підходів до їх вирішення. Серед останніх науковців виділяють синергетичний, глобалізаційний, гуманітарний, екологічний, консенсусний, інтеграційний, інформаційно-інноваційний, корпоративний та соціальний. Їх застосування в процесах управління завжди посилюється засобами системного та ситуаційного підходів, а також управління якістю [12, с. 342-343].

Найбільш відомим і поширеним підходом щодо забезпечення розвитку територій і місцевих громад є *системний підхід*, згідно з яким відповідна модель передбачає внутрішнє і зовнішнє середовище, а функціонування елементів цих середовищ знаходиться у взаємозв'язку з іншими елементами. У рамках

цього підходу вважається, що покращання функціонування якоїсь сфери чи галузі призводить до позитивних змін в інших сферах і галузях. На думку В. Бакуменка і С. Кравченка, системний підхід тісно пов'язаний з цілеутворенням і програмно-цільовим підходом [1, с. 48].

При домінуючому значенні *економічного підходу* матеріальне процвітання розглядається як основа благополуччя людини і громади, а економічний розвиток – як вирішення усіх проблем. Він передбачає, що ділова активність, яка сприяє процвітання якої-небудь частини громади, викликає перерозподіл багатства і його перехід до бідніших, підвищуючи таким чином загальний добробут. Економічний підхід часто буває “сліпий” по відношенню до проблем суспільства в усіх їх формах, оскільки він розглядає такі проблеми, як поліпшення здоров'я, освіти, розвиток молоді, особисті, родинні і суспільні проблеми як проблеми економічного розвитку. Цей підхід історично сфокусований на економічних аспектах, не враховуючи достатньо інші чинники розвитку. Він має тенденцію ігнорувати суспільні детермінанти процвітання та не враховувати того, що суспільна й економічна нерівність безпосередньо впливає на здатність людей брати участь в економічній діяльності громади і отримувати з цього вигоду [13, с. 17].

Виділяють два основні підходи до забезпечення економічного розвитку території – *ліберальний і прогресивний*. Ліберальний підхід визначає пріоритетом розвиток бізнесу, тоді як прогресивний підхід визначає головною метою зміцнення потенціалу громади. Ліберальний підхід передбачає можливість вирішення проблем певної місцевості, зокрема безробіття, з допомогою приватних економічних інвестицій. Ліберальний підхід спрямований на поліпшення місцевих умов без заперечення фундаментальних стосунків влади або нерівномірності розподілу ресурсів. Прогресивний підхід передбачає поєднання соціальних та економічних цілей, орієнтацію пріоритетів у напрямі альтернативних нетрадиційних економічних форм (кооперативів, громадських бізнесових підприємств та некомерційних організацій), заохочення місцевого контролю й власності стосовно ресурсів та створення організацій для досягнення зазначених цілей, які одночасно представляли б місцеву громаду і підпорядковувалися б їй [10, с. 37-38].

До економічних підходів відноситься і *кластерний підхід*, який є одним з найбільш популярних сьогодні. Він надає можливість територіям створювати кращі умови для розвитку економіки, оскільки забезпечує для підприємств кращі умови доступу до більшої кількості постачальників певної продукції і послуг, більш висококваліфікованої робочої сили, більш інтенсивному обміну інформацією та передачі знань. Кластерний підхід дає можливість економічним суб'єктам фокусуватися на можливостях розвитку, оскільки діючи як система, вони можуть вико-

ристовувати ресурси більш ефективно і отримувати кращі результати [11].

Інтеграційний підхід включає у себе усі підходи і залежить від історичних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальної громади, системи управління її розвитком.

Попри наявність значної кількості підходів до планування розвитку територіальних громад, процес стратегічного планування не передбачає єдиних підходів, методів та процедур, оскільки територіальні громади відрізняються між собою географічними характеристиками, наявними ресурсами, потужністю економічної активності, соціальною організацією життєдіяльності населення, ефективністю діяльності органів місцевої влади. Методику стратегічного планування розвитку територіальної громади необхідно обирати та розробляти на основі прагматичного відбору елементів різних концепцій і методик та їх синтезу з метою забезпечення необхідної гнучкості, відносної свободи дій у виборі механізму та інструментів реалізації стратегії в специфічних соціально-економічних умовах життєдіяльності територіальної громади.

Процес становлення та розбудови Української держави збігся у часі з реформуванням адміністративно-територіальної, політичної системи та становленням демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке визначається як право та реальна спроможність територіальної громади в межах законів та повноважень самостійно вирішувати питання місцевого розвитку територіальної громади. Слід зазначити, що основою життєдіяльності територіальної громади завжди буде економічний розвиток, який повинен бути регульованим та направленим на підвищення якісного рівня життя громади, а також росту її добробуту.

Стабільного економічного розвитку неможливо досягти без впровадження принципів місцевого самоврядування та розробки Стратегічних програм місцевого розвитку.

Процес стратегічного планування активно залучає територіальну громаду до вирішення власних проблем і, одночасно, визначає пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку, а також можливі шляхи виходу з кризової ситуації щодо зайнятості жителів відповідного села, селища. Необхідно зазначити, що процес стратегічного планування має бути постійним процесом, і це обумовлюється багатьма об'єктивними та суб'єктивними причинами, які впливають з розвитку територіальної громади. Тому є необхідність проводити постійний перегляд Стратегій розвитку та моніторинг виконання Стратегічного плану і постійно його узгоджувати із ситуацією, яка виникає в певному селі, селищі.

Ефективність місцевого самоврядування та економічного, соціального розвитку територіальної громади залежить від ступеню залучення самих членів територіальної громади до вирішення питань покращення власного життя, від їх інтелекту та підприємлих.

Стратегічне планування розвитку територіальних громад – це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [14].

При здійсненні стратегічного планування як процесу, спрямованого на розробку та впровадження довгострокових планів соціально-економічного та культурного розвитку громади можна виділити такі його основні етапи:

I етап. Детальна оцінка наявних ресурсів громади.

Підготовчим етапом при формуванні стратегічного планування розвитку громади є проведення оцінки ресурсів, якими володіє та які може залучити територіальна громада для вирішення нагальних проблем та реалізації перспективних напрямів розвитку села, селища.

Проведення оцінки наявних ресурсів може здійснюватись виконавчим комітетом громади, постійними комісіями або створеними відповідними радами робочих груп, до складу яких доцільно щоб входили депутати виконкому громади, працівники органів місцевого самоврядування, бізнесмени, активні жителі села, селища.

II етап. Оцінка сильних та слабких сторін ресурсного забезпечення (SWOT-аналіз).

При розробці Стратегічного плану розвитку громади значну увагу слід приділяти SWOT – аналізу, тобто визначенню слабких та сильних сторін, а також визначенню можливостей та загроз, що впливають на розвиток територіальної громади.

Перспективи розвитку територіальної громади залежать від зовнішніх та внутрішніх факторів. До зовнішніх факторів відносяться географічне та геополітичне положення територіальної громади, клімат, макроекономічна ситуація в державі тощо. До внутрішніх факторів – трудові ресурси, стан господарства територіальної громади, соціальна інфраструктура, фінансові ресурси, умови господарської діяльності.

III етап. Визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку громади.

Після проведення аналізу всіх сфер господарства територіальної громади визначаються можливі пріоритетні напрями соціально-економічного та культурного розвитку громади, що будуть залежати від характеристик громади (село, місто), її географічного розташування.

IV етап. Організація міжсекторної взаємодії на основі кооперативного планування (обговорення пріоритетних питань соціально-економічного та культурного розвитку з жителями села, селища, бізне-

сменами, громадськими організаціями з метою прийняття компромісних рішень).

Залучення громадян до активної участі в житті громади, до планування майбутнього територіальної громади дуже актуальна на сьогоднішній день тема та вкрай важлива для соціально-економічного та культурного розвитку кожного села, селища. Відкритість політики органів місцевого самоврядування, ефективна співпраця трьох секторів (жителі села, селища, бізнесмени, громадські організації) стали тими вершинами без подолання яких неможливо йти далі.

V етап. Внесення змін та уточнень в стратегічний план.

Внесення змін та уточнень до Стратегічного плану розвитку громади є остаточною стадією при його створенні.

VI етап. Моніторинг та контроль за виконанням Стратегічного плану розвитку територіальної громади.

Розроблений Стратегічний план соціально-економічного розвитку громади повинен бути не лише документом на папері, а інструментом майбутніх позитивних змін у територіальній громаді. Реалізація Стратегічного плану повинна бути головною метою його створення. Виконання Стратегічного плану повинно здійснюватись таким чином, щоб демонструвати жителям села, селища на конкретних прикладах, що реалізація запланованих заходів поступово наближається до визначеної мети соціально-економічного та культурного розвитку села, селища.

Стратегія повинна бути як реактивною, тобто допомагати органам місцевого самоврядування адаптувати розвиток території до зовнішніх змін, так і проактивною, тобто спрямовувати дії у потрібному напрямку. Сучасним інструментом управління розвитком території в умовах швидких змін у зовнішньому середовищі і пов'язаної з цим невизначеності є стратегічне управління.

Стратегічне управління постійно фіксує, що необхідно робити сьогодні для досягнення бажаних цілей у майбутньому. Водночас стратегічне управління – процес, що визначає послідовність дій з розробки і реалізації стратегії. Дана послідовність включає постановку цілей, вироблення стратегії, визначення необхідних ресурсів і підтримку зв'язку із зовнішнім середовищем – усе це дозволяє організації/території/державі добиватися виконання поставлених завдань. Отже, сама сутність стратегічного управління робить його обов'язковим інструментом муніципального менеджменту в сучасних умовах, коли зміни відбуваються надзвичайно швидко, а традиційні територіальні конкурентні переваги часто втрачають своє значення як вирішальні фактори розвитку.

Висновки. Сьогодні стратегічне управління на місцевому рівні полягає у формуванні й реалізації стратегії розвитку територіальних громад на основі безперервного контролю й оцінки змін, що з нею відбуваються, з метою підтримки здатності територіа-

льних громад до виживання й забезпечення її ефективного функціонування в умовах мінливого зовнішнього середовища. Дотримання зазначених вимог до статечного планування забезпечать ефективність реалізації складеного плану та в свою чергу інтенсивний розвиток територіальних громад.

Л і т е р а т у р а

1. Бакуменко В. Аналіз проблемного поля державного управління / В. Бакуменко, С. Кравченко // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 46–49.
2. Бекетов Н. В. Когнитивная концепция территориального социальноэкономического поведения в региональном социуме [Электронный ресурс] / Н. В. Бекетов // Credo new : теоретический журн. – 2009. – Вып. 3. – Режим доступа : <http://credonew.ru/content/view/843/61/>
3. Копилова Н.А. Основні стратегії соціального розвитку / Н. А. Копилова // Теорія та практика державного управління. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magistr”. – 2010. – № 1. – С. 140–147.
4. Семігіна Т. Модель соціального планування на місцевому рівні / Т. Семігіна // Наукові записки НаУКМА. – Т. 59 : Педагогічні, психологічні науки та соціальна робота. – 13 2006. – С. 61–67.
5. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, В. Мамонова, І. Федів, І. Санжаровський; [за ред. І. Санжаровського]. – К.: Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
6. Васильченко Г. Методологія та практика стратегій місцевого економічного розвитку та підприємств в умовах глобалізації / Г. Васильченко // Стратегія економічного розвитку України Спецвипуск. – 2011. – № 28. – С. 30–36.
7. Безуглий О. В. Світовий досвід організації сталого розвитку територіальної громади / О. В. Безуглий // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magistr”, 2006. – Вип. 3 (15). – С. 153–158.
8. Основи сталого розвитку територіальної громади : навч. посіб. / [авт. кол. : І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін.]; за заг. ред. І. Р. Залуцького. – К. : НАДУ, 2008. – 64 с.
9. Лисенко Л. В. Партнерська модель управління соціально-економічним розвитком сільських територій: сутність і умови формування / Л. В. Лисенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фак. вид. – 2010. – № 8. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=166>.
10. Ільченко Н. Економічний розвиток громади: контекст та практика (досвід Канади) [Електронний ресурс] / Н. Ільченко, Р. Жиленко // Економічний розвиток громади. – 2006. – № 2. – С. 35–40. Режим доступу : <http://ced.org.ua/ukr/magazines/2/C12.doc>.
11. Чикаренко І. Кластерний підхід в управлінні економічним розвитком муніципального утворення / І. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 4 (7). – Режим досту-

пу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10ciarmu.pdf.

12. Михненко А. М. Сучасні інноваційні підходи до управління суспільним розвитком / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 342–344.
13. Гальчинська О. А. Мобілізація громади на підтримку дітей та сімей. Тренінговий модуль з підготовки тренерів / О. А. Гальчинська, О. Ю. Герасимова, Т. Клаф, Н. М. Комарова – К. : Фенікс, 2010. – 80 с.
14. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.

R e f e r e n c e s

1. Bakumenko V. Analiz problemnogo polia derzhavnoho upravlinnia / V. Bakumenko, S. Kravchenko // Problemy y tendentsii rozvytku haluzi nauky «Derzhavne upravlinnia» v Ukraini: vid teorii do praktyky : zb. materialiv symp. za mizhnar. uchastiu / za zah. red. O. Yu. Obolenskoho, S. V. Somina, S. V. Zahorodniuka. – K. : Vyd-vo NADU, 2007. – P. 46–49.
2. Beketov N. V. Kohnytyvnaia kontseptsyia terrytoryalnoho sotsyalnoekonomycheskoho povedeniya v rehyonalnom sotsyume [Elektronnyi resurs] / N. V. Beketov // Credo new : teoretycheskyi zhurn. – 2009. – Vyp. 3. – Rezhym dostupu : <http://credonew.ru/content/view/843/61/>
3. Kopylova N.A. Osnovni stratehii sotsialnoho rozvytku / N. A. Kopylova // Teorii ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. – Kh. : Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”. – 2010. – № 1. – P. 140–147.
4. Semyhina T. Model sotsialnoho planuvannia na mistsevomu rivni / T. Semyhina // Naukovi zapysky NaUKMA. – T. 59 : Pedahohichni, psykhohohichni nauky ta sotsialna robota. – 13 2006. – P. 61–67.
5. Rozroblennia ta vprovadzhenia stratehichnoho planu rozvytku rehionu: praktychnyi posibnyk / B. Bovron, A. Vihoda, H. Devidson, V. Mamonova, I. Fediv, I. Sanzharovs-kyi; [za red. I. Sanzharovskoho]. – K.: Vyd-vo K.I.S., 2008. – 214 p.
6. Vasylychenko H. Metodolohiia ta praktyka stratehii mistsevoho ekonomichnoho rozvytku ta pidpriemstv v umovakh hlobalizatsii / H. Vasylychenko // Stratehiia ekonomichnoho rozvytku Ukrainy Spetsvypusk. – 2011. – № 28. – P. 30–36.
7. Bezuhlyi O. V. Svitovi dosvid orhanizatsii staloho rozvytku terytorialnoi hromady / O. V. Bezuhlyi // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. – Kh. : Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”, 2006. – Vyp. 3 (15). – P. 153–158.
8. Osnovy staloho rozvytku terytorialnoi hromady : navch. posib. / [avt. kol. : I. R. Zalutskyi, R. L. Brusak, B. M. Shevchuk ta in.]; za zah. red. I. R. Zalutskoho. – K. : NADU, 2008. – 64 p.
9. Lysenko L. V. Partnerska model upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom silskykh terytorii: sutnist i umovy formuvannia / L. V. Lysenko // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Elektronnyi resurs] : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2010. – # 8. – Rezhym dostupu : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=166>.

10. Ilchenko N. Ekonomichniy rozvytok hromady: kontekst ta praktyka (dosvid Kanady) [Elektronnyi resurs] / N. Ilchenko, R. Zhylenko // Ekonomichniy rozvytok hromady. – 2006. – № 2. – P. 35–40. Rezhym dostupu : <http://ced.org.ua/ukr/magazines/2/CI2.doc>.
11. Chykarenko I. Klasterniy pidkhid v upravlinni ekonomichnym rozvytkom munitsypalnoho utvorennia / I. Chykarenko // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia : zbirnyk naukovykh prats. – 2010. – Vyp. 4 (7). – Rezhym dostupu : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/1/Ociarmu.pdf.
12. Mykhnenko A. M. Suchasni innovatsiini pidkhody do upravlinnia suspilnym rozvytkom / A. M. Mykhnenko, V. D. Bakumenko, S. O. Borysevych // Problemy transformatsii systemy derzhavnoho upravlinnia v umovakh politychnoi re-formy v Ukraini : materialy nauk.-prakt. konf. / za zah. red. O. Yu. Obolenskoho, V. M. Kniazieva. – K. : Vyd-vo NADU, 2006. – T. 1. – P. 342–344.
13. Halchynska O. A. Mobilizatsiia hromady na pidtrymku ditei ta simei. Treninhovyi modul z pidhotovky treneriv / O. A. Halchynska, O. Yu. Herasymova, T. Klaf, N. M. Komarova – K. : Feniks, 2010.– 80 p.
14. Berdanova O. Stratehichne planuvannia mistsevoho rozvytku. Praktychnyi posibnyk / [Berdanova O., Vakulenko V.]; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka de-tsentralizatsii v Ukraini – DESPRO. – K. : TOV «Sofyia-A». – 2012. – 88 p.

Белоус Я.Ю. Стратегическое планирование развития территориальных громад: подходы и этапы

Проанализированы основные подходы к планированию местного развития, в частности на уровне территориальных громад. Указаны основные требования к организации эффективного стратегического планирования. Представлены основные этапы стратегического планирования развития территориальных громад. Определена роль и последовательность стратегического управления в контексте реализации стратегического плана развития территориальных громад.

Ключевые слова: развитие, стратегическое планирование, территориальная громада, стратегическое управление.

Bilous Y.Y. Strategic planning of the territorial communities development: approaches and stages

The main approaches to planning of local development, in particular at the level of territorial communities, are analyzed. The main requirements for the organization of effective strategic planning are indicated. The main stages of strategic planning for the development of territorial communities are presented. The role and sequence of strategic management in the context of the implementation of the strategic plan for the development of territorial communities is determined.

Keywords: development, strategic planning, territorial community, strategic management.

Білоус Я.Ю. – аспірантка Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України, yana_bilous@i.ua

Рецензент: д.е.н., проф. **Заблодська І.В.**

Стаття подана 21.01.2017