

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 353.2

Латишев Костянтин Олександрович

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри бізнес адміністрування, маркетингу і туризму

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Латышев Константин Александрович

кандидат экономических наук, доцент,

доцент кафедры бизнес администрирования, маркетинга и туризма

Кременчугский национальный университет имени Михаила Остроградского

Latyshev Kostiantyn

Candidate of Sciences in Economics, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of

Business Administration, Marketing and Tourism

Kremenchuk Mykhailo Ostrogradskyi National University

ORCID: 0000-0003-2645-1902

Андрієнко Марія Сергіївна

студентка

Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського

Андрienko Мария Сергеевна

студентка

Кременчугского национального университета имени Михаила Остроградского

Andriienko Mariia

Student of the

Kremenchuk Mykhailo Ostrogradskyi National University

**ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У
ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

**ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В
ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ
STRATEGIC PLANNING FEATURES IN PUBLIC ADMINISTRATION
ON REGIONAL**

Анотація. На сьогодні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування працюють у самостійному, чітко окресленому полі відповідальності, і розвиток території стає, насамперед, справою самої територіальної громади. Це зумовлює потребу та перспективність запровадження стратегічного планування на місцевому рівні в існуючих нині умовах. У процесі дослідження виявлено ряд недоліків у регіональних програмах розвитку, тому доцільним вважаємо перегляд існуючих видів стратегічного планування та способів їх реалізації. Розглянуто закордонні стандарти методів планування, які сприяють вдалій реалізації стратегій місцевих органів управління. Вивчено сучасні підходи до створення стратегій та проаналізовано їх особливості. Слід зазначити, що Україна активно співпрацює із іншими країнами, але задля підвищення ефективності, отримані результати мають використовуватись на практиці. Визначено, що продукти співпраці варто реалізовувати в Україні, оскільки такі методики дозволять подолати ряд існуючих проблем, а саме: поверхневий аналіз поточного стану розвитку регіону, необґрунтованість поставлених цілей, проблему реалізації стратегічних завдань через переоцінку можливостей, відсутність дієвих механізмів моніторингу. Запропоновано спиратися на досвід реалізації стратегічного планування, що побудований на баченні майбутнього результату з обов'язковим урахуванням поточних пріоритетів, оскільки забезпечення успішного розвитку регіону має не тільки плануватись, а й ураховувати минулий досвід. Встановлено, що саме цей підхід дасть змогу більш раціонально розподілити ресурси для впровадження стратегічних проектів. Визначено,

що доцільним при розробці стратегічного планування в публічній сфері буде алгоритм вивчення аналізу поточної ситуації та існуючих проблем та імплементація дієвої план-стратегії. Наукова новизна полягає у конструюванні процесу стратегічного планування у публічному управлінні, що дозволить скоригувати та спрямувати оточуючу дійсність на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також сприятиме координації стратегічних цілей регіонального розвитку.

Ключові слова: *стратегічне планування, публічне адміністрування, місцеве самоврядування, стратегія розвитку.*

Аннотація. *На сегодняшний день местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления работают в самостоятельном, четко очерченном поле ответственности, и развитие территории становится, прежде всего, делом самой территориальной общины. Это обуславливает необходимость и перспективность внедрения стратегического планирования на местном уровне в существующих ныне условиях. В процессе исследования выявлен ряд недостатков в региональных программах развития, поэтому целесообразным будет пересмотр существующих видов стратегического планирования и способов их реализации. В статье рассмотрены зарубежные стандарты методов планирования, которые способствуют удачной реализации стратегий местных органов управления. Изучены современные подходы к созданию стратегий и проанализированы их особенности. Следует отметить, что Украина активно сотрудничает с другими странами, но для повышения эффективности, полученные результаты должны использоваться на практике. Определено, что продукты сотрудничества стоит реализовывать в Украине, поскольку такие методики позволят преодолеть ряд существующих проблем, а именно: поверхностный анализ текущего состояния развития региона, необоснованность поставленных целей,*

проблему реализации стратегических задач из-за переоценки возможностей, отсутствие действенных механизмов мониторинга. Предложено опираться на опыт реализации стратегического планирования, построенный на видении будущего результата с обязательным учетом текущих приоритетов, поскольку обеспечение успешного развития региона имеет не только планироваться, но и учитывать прошлый опыт. Установлено, что именно этот подход позволит более рационально распределить ресурсы для внедрения стратегических проектов. Определено, что целесообразным при разработке стратегического планирования в публичной сфере будет алгоритм изучения анализа текущей ситуации и существующих проблем, а также имплементация действенного плана-стратегии. Научная новизна заключается в конструировании процесса стратегического планирования в публичном управлении, что позволит скорректировать и направить окружающую действительность на создание условий для повышения конкурентоспособности регионов, а также будет способствовать координации стратегических целей регионального развития.

Ключевые слова: *стратегическое планирование, публичное администрирование, местное самоуправление, стратегия развития.*

Summary. *Today, local authorities and local governments operate in an independent, clearly defined area of responsibility and the development of the territory becomes, first and foremost, a matter for the territorial community. This makes it necessary and promising to implement strategic planning at the local level in the current circs. In the article was identified a number of shortcomings in regional development programs, so we consider to review existing types of strategic planning and ways to implement them. Was considered the foreign standards of planning methods, that promote successful implementation of local government strategies. Analyzed modern approaches to strategy creation and*

their peculiarities. It should be noted that Ukraine is actively cooperating with other countries, but for the sake of efficiency, the results should be put into practice. The products of cooperation should be implemented in Ukraine, because it will help to overcome a number of problems, for example: superficial analysis of the current state of development of the region, the groundlessness of the goals set, the problem of implementing strategic tasks due to the reassessment of opportunities and the absence of effective monitoring mechanisms. It is advisable to implement foreign methods in Ukraine, It is necessary to rely on the experience of implementing strategic planning, built on a vision of the future result with the mandatory consideration of current priorities, since ensuring the successful development of the region should not only be planned, but also take into past experience. Established, that this approach will allow more rational allocation of resources for the implementation of strategic projects. Was determined, that the algorithm for studying the analysis of the current situation and existing problems and the implementation of an effective plan-strategy would be expedient in the development of strategic planning in the public sphere. The scientific novelty - to create a strategic planning process in public administration, that will adjust and direct the surrounding reality to create the conditions for enhancing the competitiveness of regions, as well as help coordinate the strategic goals of regional development.

Key words: *strategic planning, public administration, local government, development strategy.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасні реалії реформування соціально-економічних процесів у державі вимагають трансформації державно-управлінської системи. Процес уповільнення ринкових перетворень створює передумови для соціального напруження в суспільстві, яке відбувається на тлі таких негативних детермінант, як криза політичної влади, відсутність лідера загальнонаціонального масштабу,

системність перманентних кризових явищ, збільшення межі між елітою та масами, значні міжрегіональні диспропорції, домінування приватних інтересів над публічними, вимушена міграція тощо. З посиленням ролі місцевого самоврядування, дієва модель задоволення суспільних потреб на регіональному рівні забезпечить економічне зростання територій. Одним з ключових напрямів усунення негативних явищ є конструювання процесу стратегічного планування, що дозволить скоригувати та спрямувати оточуючу дійсність на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також сприятиме координації стратегічних цілей регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогодні питання стратегічного планування в діяльності органів державної влади є одним з найменш досліджених предметних сфер у науці державного управління. Незважаючи на це, дослідження проблеми знайшло широку підтримку зі сторони багатьох вітчизняних та зарубіжних авторитетних вчених, серед яких: В. Вакуленко [1] І. Лех [2], Я. Крижак, Я. Квятковські, В. Одзімек [5], Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон [7], М. Портер, З. Лободіна [9] та інші.

Формулювання цілей статті. Вивчення особливостей стратегічного планування на муніципальному рівні, аналіз світового досвіду використання інноваційних інструментів стратегічного планування, конструювання процесу стратегічного планування в публічній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегічне планування у сучасних умовах є невід'ємним елементом муніципального менеджменту, про доцільність запровадження якого в Україні свідчить вдала практика використання цього інструменту в розвинених країнах.

Потрібно зазначити, що сьогодні місцева влада стикається з великою кількістю складних, гострих проблем, від яких залежить життєзабезпечення територіальної громади. Але вирішення поточних питань потребує багато зусиль та ресурсів, не залишаючи часу і можливості подумати про майбутні

перспективи, про доцільність владних дій у контексті підвищення конкурентоспроможності території та створення умов для її виживання і розвитку у майбутньому.

Аналіз програмного розвитку територій показує, що існують певні недоліки в існуючому процесі розробки програм розвитку територіальної громади, серед яких основними є:

- недостатньо глибокий аналіз соціально-економічної регіональної ситуації;
- слабка розробка блоку основних цілей. Часто цілі розвитку нечітко визначені, відсутня наукова обґрунтованість таких цілей;
- у місцевих програмах складно знайти чітке формулювання і наукове обґрунтування стратегічного вибору;
- слабка підтримка програмних заходів дієвим механізмом їх реалізації;
- недостатня ув'язка комплексних та галузевих програм, які діють на відповідній території між собою, відсутня єдина методологічна база для їх підготовки;
- програмні заходи не завжди ув'язані з відповідним фінансуванням.

Задля забезпечення ефективного стратегічного планування, процес слід розділити на етапи та детально вивчити кожний. Так, британські експерти розглядають такі етапи стратегічного планування в регіоні: загальний огляд, аналіз сучасного стану соціально-економічного розвитку регіону, SWOT-аналіз, стратегічне бачення майбутнього розвитку регіону, стратегічний план, моніторинг та оцінювання реалізації регіональної стратегії розвитку, аналіз ефективності й результативності, корегування цілей і методів їхнього досягнення [1, с. 45].

Найбільш поширеною у світовій практиці методикою стратегічного планування, яка знайшла своє застосування в Україні, є методика, за якої передбачено проходження наступних етапів (рис. 1) [2, с. 11–12].

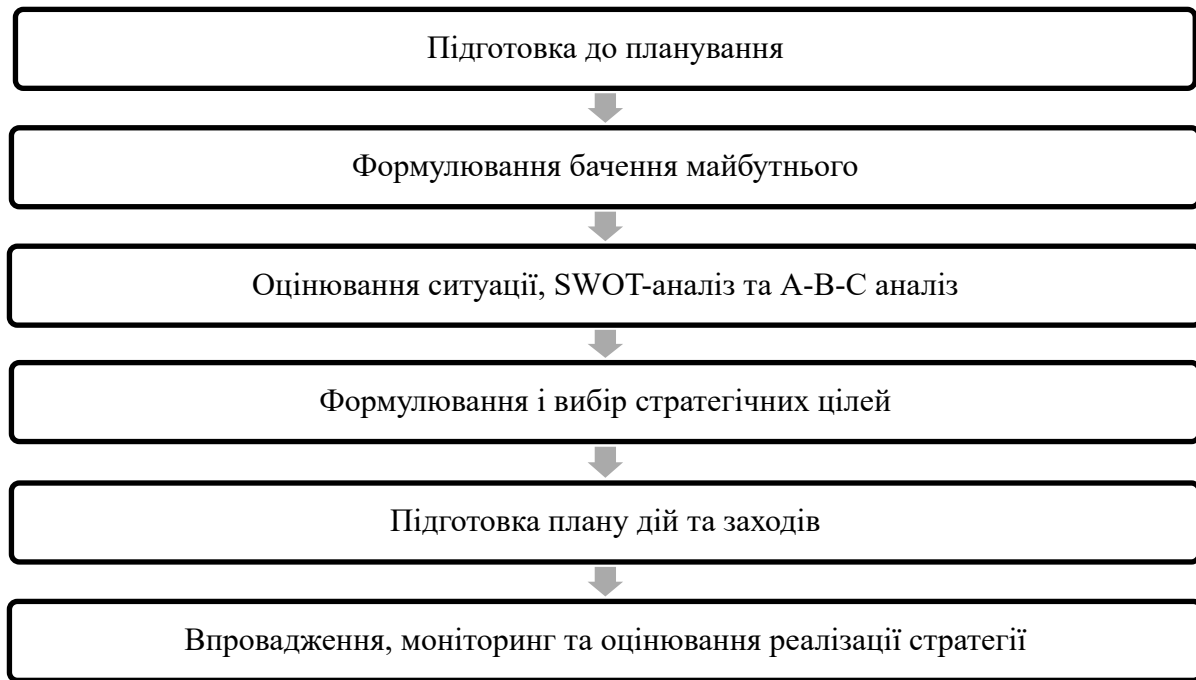


Рис. 1. Основні етапи стратегічного планування, що застосовуються в Україні

На практиці процес стратегічного планування представлений дещо спрощено та складається з таких етапів:

1. Підготовчий етап – передбачає стратегічний аналіз та прогнозування внутрішнього та зовнішнього середовища соціально-економічної системи мезорівня.

2. Основний етап – формування бачення майбутнього розвитку соціально-економічної системи, стратегічних пріоритетів, опрацювання варіантів розвитку, розробки стратегічних цілей та завдань в межах пріоритетних напрямків.

3. Заключний етап – опрацювання механізмів реалізації запланованих заходів, моніторингу та оцінки ефективності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку мезосистеми, контроль та регулювання ефективності її виконання.

Кожен із зазначених етапів стратегічного планування соціально-економічного розвитку переслідує виконання певних функцій та має кінцевий результат з огляду на специфіку процесно-функціонального підходу до стратегічного планування.

Вітчизняні нормативно-законодавчі акти зі стратегічного планування передбачають такі складові стратегічних планів регіонального розвитку: описово-аналітична частина, бачення майбутнього, характеристика конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону, стратегічні цілі та поетапний план дій, механізми реалізації стратегічного плану.

Відповідно до обов'язкових елементів можна запропонувати такі етапи розробки стратегічного плану (табл. 1) [1, с. 66].

Таблиця 1

Етапи розробки стратегічного планування

Етапи	Характеристика
I етап	Ініціація.
II етап	Створення організаційних структур (громадська участь, проведення обговорень, організація робіт щодо процесу планування).
III етап	Аналіз (профіль громади, виявлення проблем, анкетування, оцінки конкурентоспроможності, SWOT-аналіз).
IV етап	Визначення цілей, сценарії розвитку (стратегічне бачення, пріоритети, узгодження цілей).
V етап	Планування (формування планів дій, програм і проектів).
VI етап	Реалізація плану (виконання заходів, реклама, PR).
VII етап	Моніторинг, оцінювання, контроль.

Використовуються й альтернативні етапи розробки стратегії розвитку, що наведені далі.

I етап: Попереднє планування – створення робочої групи по розробці стратегії, розробка і затвердження уповноваженим органом місцевого самоврядування або місцевим органом державної влади, розробка та узгодження структури стратегії та плану подальших дій.

II етап: Оцінка соціально-економічного і екологічного стану території – збір і аналіз статистичної інформації, проведення додаткових досліджень, SWOT-аналіз.

III етап: Розробка документу – визначення стратегічного бачення майбутнього, визначення причинно-наслідкових зв'язків та побудова відповідних діаграм, дерев цілей, визначення стратегічних і операційних

цілей та завдань, визначення показників ефективності виконання завдань і досягнення цілей.

IV етап: Легалізація стратегії – оприлюднення проекту стратегії, проведення громадських слухань, затвердження стратегії уповноваженим органом місцевого самоврядування [3, с. 29–33].

Важливим для реалізації стратегічного плану є створення дієвої системи моніторингу. Для здійснення моніторингу створюється спеціальний робочий орган. Він може формуватись на основі робочої групи, яка займалась розробкою стратегічного плану. Основними завданнями моніторингу є: контроль за дотриманням графіка виконання окремих проектів; аналіз руху до запланованих результатів; аналіз причин невиконання окремих проектів, формування рекомендацій з метою усунення недоліків; аналіз змін зовнішнього оточення – законодавства, конкуренції в регіоні, економічного стану; аналіз внутрішніх змін у громаді; аналіз змін у громаді в результаті виконання стратегічного плану, оцінювання ефективності та реалістичності окремих його складових; визначення критично важливих елементів плану [1, с. 65–78].

Підхід до формування системи оцінки стратегій включає такі принципи:

1. Послідовність: стратегія розвитку підприємства не повинна містити суперечливих цілей і програм;
2. Узгодженість: стратегія повинна передбачати адаптивну реакцію на зовнішнє середовище і відбуваються в ній зміни;
3. Перевага: стратегія повинна забезпечувати можливості для творчості і підтримки конкурентної переваги в обраній сфері діяльності;
4. Стратегія не повинна передбачати надмірних витрат наявних ресурсів і не повинна вести до виникнення нерозв'язних проблем [4].

Будь-який процес розробки і впровадження стратегії розвитку несе з собою певні результати. Вони різні в залежності від типу стратегічного

плану і типу організації. Однак для кожного типу стратегії і виду організації можна виділити декілька однакових, позитивних ефектів, серед яких: визначення позиції організації на ринку; удосконалення управління організацією; підйом рівня ідентифікації працівників з організацією; популяризація організації (внутрішня і зовнішня); визначення профілю діяльності організації; додання гнучкості діям організації у відповідь на зміни зовнішнього оточення; усупільнення процесу створення, впровадження та оцінки стратегії [5, с. 20–25].

Не можна не зауважити, що зарубіжний досвід розробки стратегій розвитку є корисним для України з огляду на необхідність врахування методичних аспектів їх розробки: розробки комунікативної стратегії на засадах регіонального партнерства; залучення громадськості до процесу стратегічного планування та визначення стратегічних цілей; вибір стратегічних цілей з врахуванням наявних проблем та ресурсів регіону; передбачення та налагодження організаційно-економічного механізму моніторингу реалізації регіональних стратегій.

Сучасний світовий досвід засвідчує активну позицію урядів країн щодо проведення регіональної політики та здійснення стратегічного планування розвитку територіальних систем різного ієрархічного рівня.

Якщо спиратися на методологічні напрацювання закордонних науковців, то можна зазначити, що найбільш глобально питання торкаються британські експерти, які описали технологію процесу на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому. Канадські ж експерти – лише до регіонального рівня, а американські – до регіональних територій, які задають темпи економічного зростання на регіональному рівні, що втілено у категоріях «агломерація» чи «субрегіон» [6, с. 30].

Найбільш відомими проектами партнерства із закордонними країнами, що були реалізовані в Україні, є такі:

1. Проект партнерства Канада – Україна «Регіональне врядування та розвиток», що впроваджувався Канадським інститутом урбаністики у співпраці з Фундацією міжнародного навчання (Канада) та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку [6, с. 37];

2. Проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні», що фінансувався Міністерством закордонних справ Великої Британії через «Global Opportunity Fund» [7];

3. Проект «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (USAID ЛІНК), за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку [8].

З огляду на вищевказане, пропонуємо не лише комунікувати із закордонними представництвами посередництвом конференцій та нарад, а й впроваджувати отримані результати. Так, дієвим буде перегляд і застосування на практиці перелічених проектів, що дасть змогу встановити пріоритети для регіону, розподілити ресурси та оцінити, наскільки ефективно вони були використані для здійснення стратегії тощо. Варто чітко дотримуватись усіх етапів стратегічного планування, оскільки дотримання послідовності є першим кроком до успішного розвитку регіону.

Проблемам стратегічного планування як важливого інструменту механізму державного та регіонального управління, невід’ємного компонента програмно-цільового бюджетування приділяється надзвичайно велика увага, що є актуальними у вітчизняній практиці [9]. Проте навіть позитивні аспекти практики здійснення стратегічного планування у розвинених країнах очікуваних результатів для забезпечення економічного зростання держави та регіонів, покращення добробуту населення не принесуть без реалізації виваженої державної й регіональної політики у напрямку стимулювання економічної активності суб’єктів господарювання, зменшення тіньового сектору економіки, підвищення інвестиційної

привабливості, посилення взаємозв'язку бюджетного планування з результатами оцінки реалізації цільових програм, стабілізації фінансової системи, боротьби з корупцією тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, визначено, що пріоритетним у регіональному розвитку є саме стратегічне планування, оскільки воно полягає у створенні потенціалу для розвитку в умовах динамічної зміни зовнішнього середовища, що породжує невизначеність перспективи. В результаті такого планування орган місцевої влади ставить перспективні цілі і виробляє шляхи їх досягнення. Основними завданнями при розробці стратегії є аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища, визначення тенденцій розвитку та головних проблем, виявлення потенційних можливостей та загроз тощо. Закордонний досвід планування стратегії базується на довгостроковому баченні території, сфокусоване на майбутніх результатах, містить план дій, що визначає поточні пріоритети, це діяльність, яка забезпечує досягнення довгострокових результатів. При виконанні стратегічного плану слід звернути увагу на розподіл повноважень із впровадження плану дій, упорядкування моніторингу реалізації плану дій для періодичного перегляду стратегії і звіту перед громадою. Більшість організацій нехтують порядком розробки та виконання стратегічних планів, тому результати можуть стати незадовільними. Слід приділити увагу результатам співпраці із закордонними представництвами, оскільки це дасть змогу поліпшити систему планування стратегій в органах місцевої влади.

Література

1. О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка Стратегічне планування: навч. посіб. Львів : ЗУКЦ, 2008. 138 с.

2. Лех І. І., Могильний С. А., Назаренко В. В. Досвід стратегічного планування розвитку Запорізької області із залученням громади. Київ: «К.І.С.», 2008. 96 с.
3. Як організувати процес стратегічного планування. Практичні рекомендації для українських міст та районів. навч. посіб. Проект ЄС/ПРООН. 2013.
4. Зарубіжний досвід стратегічного планування. веб-сайт. URL: https://stud.com.ua/22691/ekonomika/zarubizhniy_dosvid_strategichnogo_planuvannya (дата звернення: 16.02.2020)
5. Квятковські Я., Одзімек В., Крижак Я. Стратегія розвитку – принципи побудови і впровадження опис методу. Краків : MISTiA, 2004. 143 с.
6. Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірка документів і матеріалів. укл. В. Тертичка. Київ: Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. 437 с.
7. Боврон Б. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник. Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, В. Мамонова, І. Федів, І. Санжаровський. Київ : Вид-во К.І.С., 2008. 214 с.
8. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів: Проект USAID: Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність. Київ, 2012. 183 с.
9. Лободіна З. Бюджетна система України: проблеми функціонування та перспективи вдосконалення // Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2015. Вип. 3. С. 29–42.

References

1. О. Berdanova Strategichne planuvannja: navchaljnyj posibnyk [Strategic Planning: teach manual]. О. Berdanova, V. Vakulenko, V. Tertychka. L.: ZUKC, 2008. 138 s.

2. Ljekh I. Dosvid strateghichnogho planuvannja rozvytku Zaporizjkoji oblasti iz zaluchennjam ghromady [Experience of strategic planning of development of Zaporizhzhya region with community involvement]. I. I. Ljekh, S. A. Moghyljnyj, V. V. Nazarenko, za red. I. M. Sanzharovskogho. K.: «K.I.S.», 2008. 96 s.
3. Jak orghanizuvaty proces strateghichnogho planuvannja praktychni rekomendaciji dlja ukrajinsjkykh mist ta rajoniv. navch. Posibn [How to organize the strategic planning process practical recommendations for Ukrainian cities and regions. Teach manual]. Proekt JeS/PROON. 2013.
4. Zarubizhnyj dosvid strateghichnogho planuvannja [Foreign experience of strategic planning]. veb-sajt. URL: https://stud.com.ua/22691/ekonomika/zarubizhnyj_dosvid_strategichnogo_planuvannja (data zvernennja: 16.02.2020)
5. Kvjatkovsjki Ja. Strateghija rozvytku – pryncypy pobudovy i vprovadzhennja opys metodu [Development strategy - principles of construction and implementation of the method description]. Kvjatkovsjki Ja. , Odzimek V., Kryzhak Ja. MISTiA. 2004. 143 s.
6. Zaprovadzhennja strateghichnogho planuvannja v Ukraini: Zbirka dokumentiv i materialiv [Introduction of strategic planning in Ukraine: Assemblage of documents and materials]. ukl. V.Tertychka. K.: Centr doslidzhenj administratyvnoji reformy NADU, 2004. 437 s.
7. Bovron B. Rozroblennja ta vprovadzhennja strateghichnogho planu rozvytku rehionu: praktychnyj posibnyk [Development and implementation of a strategic plan for the development of the region: a practical guide]. B. Bovron, A. Vighoda, Gh. Devidson, V. Mamonova, I. Fediv, I. Sanzharovskij. K.: Vyd-vo K.I.S., 2008. 214 s.
8. Terytorialnyj rozvytok v Ukraini: rozvytok aghlomeracij ta subrehioniv: Proekt USAID: Lokaljni investyciji ta nacionaljna konkurentospromozhnistj. K., 2012. 183 s.

9. Lobodina Z. Bjudzhetna systema Ukrajinu: problemy funkcionuvannja ta perspektyvy vdoskonalennja [Budget system of Ukraine: problems of functioning and prospects for improvement] // Visnyk Ternopiljskogo nacionaljnogo ekonomichnogho universytetu. 2015. Vyp. 3. S. 29–42.