

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки

Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

ШЕВЧУК Ангеліна Володимирівна
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК: 352:005.21

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ОТГ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня «Магістр».

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело.

А. В. Шевчук
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Захаріна Оксана Володимирівна
(прізвище, ім'я, по батькові)
к.е.н., доцент
(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: Шевчук Ангеліни Володимирівни

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № __ від «__» грудня 2022 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Якобчук В.П.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

«__» грудня 2022 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувачка вищої освіти Шевчук Ангеліна Володимирівна захистила кваліфікаційну роботу з оцінкою: _____

сума балів:

за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

Пугачова Н. С.
(прізвище ,ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

ШЕВЧУК А. В. Стратегічне планування розвитку ОТГ в умовах децентралізації. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, Житомир, 2022.

В кваліфікаційній роботі представлено теоретичне узагальнення і науково-прикладне вирішення проблем процесу стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні, а також охарактеризовані перспективи розвитку громад в умовах децентралізації.

Проаналізовано характерні риси методології стратегічного планування та досліджені поняття оцінювання і прогнозування стратегічного планування розвитку ОТГ.

Зазначено перспективні орієнтири процесу стратегічного планування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління.

Ключові слова: децентралізація, економічний потенціал, моніторинг, об'єднана територіальна громада, соціально-економічний розвиток, стратегічне планування, форсайт.

SUMMARY

SHEVCHUK A. Strategic planning of development of the united territorial community (UTC) in conditions of decentralization. – Manuscript qualification work.

Qualification work on obtaining the Master's Degree, specialty 281 "Public Administration". – Polissya National University, Zhytomyr, 2022.

The qualification work presents a theoretical generalization and a scientific and applied solution to the problems of the process of strategic planning of the development of territorial communities in Ukraine, as well as characterized the prospects for the development of communities in conditions of decentralization.

The characteristic features of the strategic planning methodology were analyzed and the concepts of assessment and forecasting of the strategic planning of the development of OTG were investigated.

Prospective orientations of the process of strategic planning of united territorial communities in conditions of decentralization of management are indicated.

Key words: decentralization, economic potential, monitoring, united territorial community, socio-economic development, strategic planning, foresight.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД	7
1.1. Стратегічне планування розвитку громад в контексті реформи децентралізації.	7
1.2. Сутність стратегічного планування та його основні етапи.	10
РОЗДІЛ II. ОЦІНКА СТАНУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	13
2.1. Характерні риси методології стратегічного планування громад в контексті зміни підходів до регіонального розвитку.	13
2.2. Моніторинг та оцінювання реалізації стратегічного плану.	15
РОЗДІЛ III. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ПОКРАЩЕННЯ СТАНУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	19
3.1. Механізм покращення інституціонального забезпечення стратегічного планування розвитку громад.	19
3.2. Форсайт – як інноваційний інструмент стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад.	23
ВИСНОВКИ	26
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	28
ДОДАТКИ	32

ВСТУП

Актуальність теми. Розвиток децентралізації влади, що за останні декілька років набув вагомого значення в Україні, спровокував використання новітніх продуктивних способів управління в нових, об'єднаних територіальних громадах, переходу від політики публічного адміністрування до реалізації підходів менеджменту, які в публічному управлінні розвинутих держав на сьогоднішній день становлять одну з провідних складових його сучасної парадигми. Одним із основних видів діяльності, якому мають приділяти першорядну увагу органи самоврядування об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), є стратегічне планування їх перспектив на майбутнє, направлене, як мінімум, на термін каденції обраних депутатів сільських, селищних, районних та місцевих рад, керівників муніципалітетів тощо. Для ефективної реалізації таких стратегій потрібне компетентне, професійне стратегічне управління, яке можливе тільки у випадку наявності аналітичних здібностей, стратегічних та проектних навичок саме в управлінців – працівників органів місцевого самоврядування.

Вирішенню проблем процесу стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації присвячена чимала кількість наукових досліджень. Значний внесок зробили такі дослідники, як Безпалько О.М., Білорусов С.Г., Камінська Н.В., Костьовят Г.І., Кушнірецька О.В., Негода В.А., Серьогін С.М., Сментина Н.В. тощо.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення процесу стратегічного планування розвитку ОТГ в умовах децентралізації.

Для досягнення мети визначені наступні завдання:

- проаналізувати сучасне становище та визначити перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації;
- визначити поняття та дослідити зміст стратегічного планування об'єднаних територіальних громад в Україні;

- виокремити характерні риси методології стратегічного планування;
- дослідити процеси оцінювання та прогнозування стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад;
- окреслити ключові напрями модернізації процесу стратегічного планування громад в Україні;
- розглянути поняття форсайту, як інноваційного інструменту стратегічного планування розвитку ОТГ.

Об'єктом дослідження є процес удосконалення стратегічного планування розвитку ОТГ в умовах децентралізації. *Предметом дослідження* є теоретико-методологічні, методичні і прикладні аспекти процесу удосконалення стратегічного планування розвитку ОТГ в умовах децентралізації.

При написанні кваліфікаційної роботи використовувались наступні *методи дослідження*: логічний метод – для дослідження сучасного становища розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації; абстрактно-логічний – для теоретичного узагальнення й формування висновків; системний підхід – для визначення ключових напрямів модернізації процесу стратегічного планування громад в Україні.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у визначенні перспективних орієнтирів процесу стратегічного планування ОТГ в умовах децентралізації управління.

Перелік публікацій. Результати дослідження опубліковано у науковому фаховому виданні України з питань державного управління: Данкевич В. Є., Захаріна О. В., Шевчук А. В. Стратегічне планування розвитку громад в контексті реформи децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6. (0,4 друк. арк. належить автору) (Додаток А).

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел з 36 найменувань та 5 додатків. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 31 сторінку та містить 5 рисунків.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД

1.1. Стратегічне планування розвитку громад в контексті реформи децентралізації

Процес трансформації місцевого самоврядування і територіального устрою влади на основі принципів децентралізації, в теоретичному розумінні бере початок з 2014 р. Натомість фактична реалізація трансформаційних перетворень розпочалась в 2015 р. і на сьогоднішній день характеризується як така, що є найбільш ефективною та примітною серед ряду стратегічних реформ. Реформа децентралізації направлена на формування модернізованої системи місцевого самоврядування в нашій країні, спираючись на європейські стандарти просування демократії на місцях, надання територіальним громадам повноважень та засобів, які гарантують розвиток та покращення економічної ситуації на місцевому рівні.

Ключовий вектор реформування спрямований на розширення управлінських функцій на регіональному рівні, а створення місцевих, так званих «осередків відповідальності», для регламентування життя суспільства і гарантування економічного розвитку територій. В додаток до цього, на рівні регіонів, повинно бути здійснене відокремлення повноважень державного управління від місцевого. Наслідком цього процесу стане зміцнення самоврядування щодо незалежності прийняття рішень і їх виконання, перш за все на локальному рівні об'єднаних територіальних громад [4].

Місьцеве самоврядування є тим механізмом організації влади на місцях, за допомогою якого місцеві громади отримують можливість безпосередньо, незалежно від державних органів влади вирішувати проблеми, що мають відношення до їх життєдіяльності та функціонування. Територіальні громади є базисом місцевого самоврядування в державі [29].

Процес реформування місцевого самоврядування передбачає об'єднання громад, забезпечення їх спроможності самостійно, безпосередньо, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення [4].

Згідно Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України станом на 2021 р. в країні налічується 1470 ОТГ (рис. 1.1) [36].

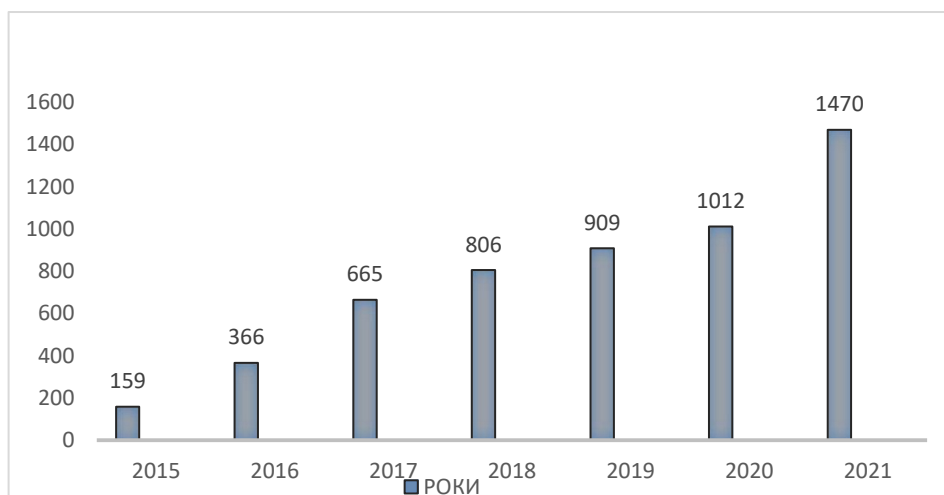


Рис. 1.1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні
Джерело: складено автором за даними [36]

Актуальними на сьогодні проблемами щодо формування і функціонування територіальних громад є:

- Неврегульована система адміністративно-територіального устрою.
- Невисокий ступінь результативності використання коштів бюджету.
- Деградація територій в сільській місцевості.
- Низька фінансова спроможність місцевого самоврядування.
- Неналежний рівень надання публічних послуг [16].

Аналізуючи проблемні питання функціонування об'єднаних територіальних громад, потрібно вказати на доцільність такого механізму, як співробітництво громад. Такий механізм є одним із інструментів інтегрування ОТГ між собою. Проте наразі тільки Полтавська область показує позитивну динаміку щодо зацікавленості та потреби територіальних

громад у їх злитті - 280 громад використали можливість застосувати цей інструмент. 149 територіальних громад підписали угоди про співробітництво в Вінницькій області і 86 – в Черкаській областях (*Додаток Б*) [36].

Внаслідок реформування формуються різноманітні ОТГ за такими параметрами як: кількість населення, розміри, фінансова спроможність. Відповідно до показників Оцінки фінансового потенціалу 366 об'єднаних територіальних громад у 2017 р., реалізованої за допомогою "ULEAD з Європою", в нашій країні 69 громад відраховують гроші до бюджету держави або ж виходять "на нуль", а 297 ОТГ отримують базову дотацію з державного бюджету (*Додаток В*) [36].

Аналіз теоретичних основ функціонування та розвитку ОТГ дає можливість зафіксувати ключові тези, згідно яких повинна здійснюватися трансформація територіального устрою влади за умови децентралізації, побудови самостійних, спроможних громад:

- якісний правовий базис реформування, законодавча фіксація дефініції «територіальна громада», механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень;
- формування та реалізація ефективних інструментів нагляду за місцевими органами влади;
- впровадження форсайту в управління громадами;
- модернізація ОТГ у форму публічних об'єднань, акцент на власних засобах та можливостях;
- розподіл повноважень має супроводжуватись розумною для здійснення цих повноважень децентралізацією ресурсів бюджету.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна сказати, що для покращення ефективності процесу трансформаційних реформ місцевого самоврядування потрібно забезпечити: перевірку, аналіз та формування перспективного плану ОТГ з максимальним урахуванням географічних, культурних, етнічних та інших особливостей громад; інформативно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання громад; проведення

навчальних семінарів для службовців місцевих органів влади та громадськості щодо різних питань реформування.

1.2. Сутність стратегічного планування та його основні етапи

Виходячи з ключових положень реформи децентралізації в країні, що бере початок у 2014-2015 рр., основні точки уваги зафіксовані на соціальному та економічному розвитку міст як органічній, невіддільній частині економічного потенціалу держави. У сфері проблемних моментів, які потребують вирішення, знаходиться укріплення конкурентного становища територіальних формувань базового рівня системи адміністративно-територіального устрою держави, покращення економічного потенціалу, підвищення рівня благополуччя та матеріального становища населення.

Стратегічне планування є основоположним інструментом вирішення окреслених проблемних питань. Стратегічне планування, як одна з основних задач публічного управління, дає можливість належно і якісно окреслювати в розумінні стратегічного бачення соціально-економічного розвитку територіальних громад основні цільові пріоритети соціального та економічного розвитку міст [36].

Міністерство розвитку громад та територій України з ціллю надання методичної допомоги міським, селищним та сільським радам, сформувало типову систему програм і проектів соціального та економічного розвитку ОТГ. Основними їх елементами є пояснення важливості розробки таких документів, аналіз, де за наслідками моніторингу економічного та соціального розвитку ОТГ, за останній час, окреслюються сильні та слабкі сторони добровільного об'єднання, задачі, орієнтири, головні завдання розвитку на майбутнє, способи їх реалізації з концентрацією на фінансовій складовій виконання плану, а також специфіка оцінювання ефективності виконання планів.

Необхідно зазначити, що держава, не дивлячись на те, що віддає повноваження та ресурси на місцевий рівень, має безпосереднє відношення

до проблемних питань на місцях, виконуючи роль посередника соціально-економічного розвитку громад та підтримуючи розвиток ОТГ на основі реалізації, на рівні держави, ряду механізмів активізації соціально-економічного розвитку громад. Саме тому, на державному рівні формується Державна стратегія регіонального розвитку, яка містить в собі цілі соціального та економічного розвитку регіонів країни [26].

Стратегічне планування є структурним механізмом аналізу та процесу прийняття ключових рішень, що стосуються територіального розвитку, окреслення основних позицій щодо бажаного перспективного становища території і методу його досягнення, що засновується на ситуаційному розборі зовнішнього оточення території та її внутрішніх ресурсів, а також полягає у створенні обумовлених з громадою дій, на виконанні яких зосереджуються зусилля, потенціал ключових суб'єктів розвитку території [5].

При виконанні стратегічного планування як операції, направленої на розробку та реалізацію довгострокових перспективних проектів соціального, економічного і культурного розвитку ОТГ можна виокремити такі його *головні етапи*:

1 етап – розвернута процедура оцінювання нині існуючого потенціалу територіальної громади;

2 етап – SWOT- аналіз;

3 етап – окреслення ключових шляхів соціального, економічного і культурного розвитку ОТГ;

4 етап – реалізація міжсекторної взаємодії на базі кооперативного планування;

5 етап – редагування стратегічного плану, шляхом внесення доповнень та змін;

6 етап – оцінювання та нагляд за процесом реалізації Стратегічного плану розвитку ОТГ.

Дослідження механізмів управління стратегічним розвитком, включаючи новостворені об'єднані територіальні громади, говорить про те,

що не завжди у кінцевому документі стратегії якісно проаналізовано проблемні питання створення механізму управління, опис процесів та засобів їх реалізації [11]. Тож, вважаємо, що для ефективної реалізації процесів децентралізації потрібно звернути увагу на такі моменти, як:

1. Професійна підготовка у галузі стратегічного та планового управління осіб, що приймають участь в управлінні виконання проектів територіального розвитку на місцях, окремих курсів стратегічного розвитку та стратегії в цілому.

2. Формування організаційного механізму здійснення специфічних процесів та функцій управління виконанням стратегії громади. В першу чергу, такими функціями є: управління часом; управління ризиками; управління вартістю; управління змістом та об'єднанням результатів [36].

Таким чином, стратегічне планування – це безперервний, постійний процес, на основі якого ОТГ формують сценарії дій та плани на перспективу, зазначають стадії і методи його досягнення, з урахуванням територіальних ресурсів і потреб. У разі якісної послідовної організації процесу, його необхідно розглядати як потужний спосіб кооперації передових лідерів бізнес-середовища з представниками влади, що сприятливо позначиться на територіальній діловій активності, конкурентному становищі територіальної громади, водночас вирішуючи коло проблем соціального характеру.

РОЗДІЛ II. ОЦІНКА СТАНУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Характерні риси методології стратегічного планування громад в контексті зміни підходів до регіонального розвитку

З філософської точки зору методологію тлумачать як «сукупність принципів, методів формування та конструювання теоретичної та практичної діяльності». Методологія стратегічного планування розвитку громад на мезорівні – це комплекс вимог та обов'язків, які покладаються на суб'єктів в процесі прогнозування майбутнього об'єкту стратегічного планування.

На сьогоднішній день в Україні стратегічне планування економіко-соціального розвитку територій сприймається органами державної влади та органами місцевого самоврядування як результативний метод швидкої реакції на розвиток ринку в умовах стрімких змін ринкового середовища. Наявність позитивних результатів економічного розвитку соціально-економічної системи та матеріальне благополуччя населення напряму залежить від рівня належно вказаних та систематизованих стратегічних цілей, а також від того наскільки методично розплановані заходи [37]. З великої кількості загальнометодологічних аспектів провідну роль в розвитку громад грають принципи, тобто основоположні правила на яких ґрунтується стратегічне планування. У зв'язку з тим, що стратегічне планування починається з бізнесу, тому і деякі його особливості спершу були сформовані тільки для підприємств. Засновниками теорії планування, а саме А. Файолем та Р. Акоффом були сформовані та охарактеризовані головні принципи стратегічного планування, які стали іменуватися загальними ознаками результативної програми дій. Ними стали принципи: гнучкості і точності, єдності, безперервності.

Наслідком доробок та напрацювань дослідників різних наукових течій стало поширення стратегічного планування на макро- та мезорівень, при цьому загальні правила такого планування корегуються, покращуються та доповнюються новими. Нинішніх принципів стратегічного планування доволі багато і їх кількість істотно зростає з кожним роком. Але доволі часто під різним найменуванням принципів, криється ідентична суть. Також, необхідно зазначити, що з'являються модернізовані правила стратегічного планування на основі принципів сталого місцевого розвитку, проектування територіального розвитку тощо. Ми підтримуємо думку Г. Васильченко стосовно того, що «велика кількість принципів, що результативно застосовувались у програмах розвитку соціально-економічних систем різних рівнів у минулій, мало маневреній економіці, не дадуть гарного результату в «новітній» глобальній економіці» [10].

Підсумовуючи основні тези робіт дослідників стосовно ключових правил стратегічного планування та враховуючи законодавчу базу держави, можемо зазначити, що в рамках єдиної методології стратегічного планування соціально-економічного розвитку мезосистем сформовано 3 види принципів: загальні, спеціальні та принципи партнерства. Вказані принципи охарактеризовано в *Додатку Г* [37].

Доволі спірним питанням в теорії стратегічного планування складних соціально-економічних механізмів є виваженість відпрацювання процедур формування та застосування програми економічного та соціального розвитку місцевостей. У науковому колі поширена велика кількість підходів щодо головних стадій стратегічного планування, складових частин цього процесу та взаємозв'язку між ними [37].

Існують різні класифікації об'єктів планування, які вплинули відповідним чином на логіку відпрацювання механізмів стратегічного планування. Але погляди спеціалістів різні. Наприклад, канадські дослідники черговість здійснення робіт щодо формування програми економічного та

соціального розвитку місцевості в загальному вигляді описують тільки трьома стадіями: стратегічний аналіз, вибір стратегії, реалізація стратегії [8].

Дослідники Великобританії виокремили 7 етапів стратегічного планування на регіональному рівні: загальний опис; моніторинг актуального становища соціального та економічного розвитку регіону; SWOT-аналіз; стратегічне бачення перспектив розвитку регіону (цілі, мета); стратегічний проект (проекти, стратегії); оцінка реалізації програми розвитку регіону; дослідження ефективності, корекція завдань і способів їх вирішення [5].

Максимально розповсюдженою у міжнародній практиці методикою стратегічного планування, яка залишила свій відбиток і в нашій країні, на ранніх етапах його запровадження, на регіональному рівні, є методика, якою передбачено 6 ключових етапів: організація планування; визначення перспектив на майбутнє; оцінка становища, SWOT-аналіз та А-В-С аналіз; формування і окреслення стратегічних цілей; підготовка плану дій та заходів; впровадження, а також дослідження та оцінка реалізації стратегії [19].

Отже, управління загальною методологією дасть можливість суб'єктам стратегічного планування проаналізувати співставні стратегічні цілі перспективного соціально-економічного розвитку територій мезорівня, що у свою чергу спростить намагання потенційних інвесторів в направленні пошуку майбутніх осередків вкладання фінансових ресурсів з огляду на можливість швидше ознайомитися з поточним становищем, що склався, та баченням перспективного розвитку мезосистеми.

2.2. Моніторинг та оцінювання реалізації стратегічного плану

Високий рівень міжмуніципального об'єднання в Україні говорить про позитивний курс на шляху до побудови громадянського суспільства держави. Децентралізація як спосіб делегування повноважень та фінансового потенціалу від державних органів влади до органів на місцях є гарантією конструювання продуктивного механізму влади в державі, за якої

територіальні громади мають можливість давати відсіч зовнішнім та внутрішнім перепонам, а також формувати власні конкурентні програми розвитку з метою забезпечення досягнення високоякісних стандартів життя та розвитку народовладдя. Останнім часом, зважаючи на динамічне проведення процесів децентралізації, спостерігається процес актуалізації науково-практичних диспутів стосовно дослідження становища і передбачення соціально-економічного розвитку громад, на основі ефективних інструментів аналізу та прогнозування як способів координації розвитку територій [18].

Впровадження механізму оцінювання є одним із головних моментів організаційно-економічного процесу регламентування соціально-економічного розвитку ОТГ, а процес оцінювання передбачає застосування сукупності показників, за допомогою яких є можливим надання об'єктивної оцінки результативності досягнення окреслених задач.

Основною задачею моніторингу є процес оцінювання ситуації в якій реалізуються плани заходів на основі спостереження за становищем і оцінювання ефективності виконання стратегій громади в межах регіону. Суть моніторингу полягає у здійсненні двох взаємопов'язаних цілей – спостереження і попередження. Спостереження здійснюється задля знаходження відповідності нинішнього стану речей бажаному результату, натомість попередження реалізується для попередження негативних результатів [18].

Ключові задачі моніторингу вказані на рис. 2.1 [5].



Рис. 2.1. Ключові задачі моніторингу

Джерело: адаптовано автором [5]

Моніторинг передбачає збір інформаційних даних, їх сукупну оцінку і перспективний сценарій за окресленою системою індикаторів. Потреба впровадження цієї вимоги зумовлена його направленістю на аналіз та порівняння наслідків регламентації.

Згідно норм Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ, моніторинг та оцінка становища реалізації Плану здійснюється виконавчим комітетом громади щороку, а за наслідками оцінювання формується підсумковий звіт, що подається на розгляд відповідної ради. Такий звіт може містити в собі інформаційні дані зазначені на рис. 2.2 [21].

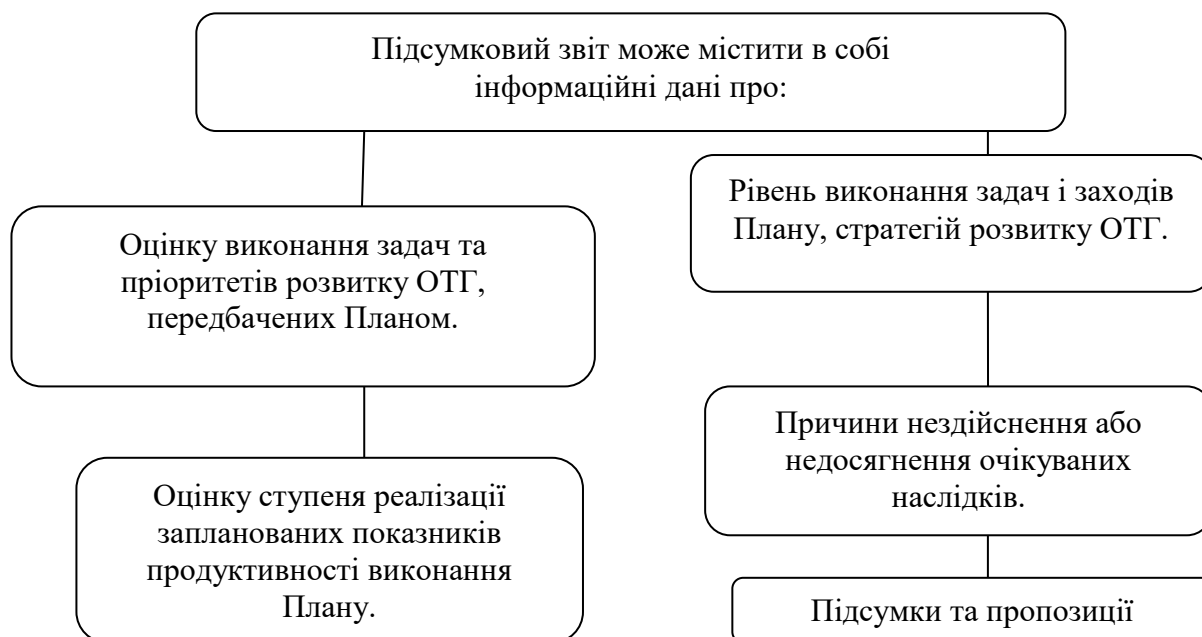


Рис. 2.2. Інформаційні дані, що містяться у підсумковому звіті

Джерело: адаптовано автором [21]

Необхідно відмітити, що для перевірки ефективності виконання програм та проектів ОТГ використовують Методичні рекомендації, які являються методологічною основою здійснення аналізу змін індикаторів соціально-економічного розвитку громади і, які містять в собі орієнтовний перелік показників соціально-економічного розвитку громади. Показники оцінювання за тематичними модулями (демографічне положення, економічне становище, фінансова самодостатність, належний рівень надання публічних послуг, формування комфортних умов життя населення) презентуються у відповідних одиницях виміру вказуючи значення показника у звітному році, минулому році, і як співвідношення значення звітного року до минулого, у відсотках [18].

Отже, підсумовуючи вищезазначене можна сказати, що напрацювання результативних показників оцінювання соціально-економічного розвитку ОТГ повинні стати фундаментом для формування порівнюваної системи відстеження актуального становища та оцінки ефективності виконання стратегій розвитку ОТГ в межах регіонів. Підсумки щодо інтегрованого оцінювання соціально-економічного розвитку по територіальним громадам України, повинні стати у майбутньому основою якнайшвидшого реагування на актуальні наслідки децентралізації, попередження можливих небажаних результатів від її реалізації, а також управлінських рішень щодо укріплення спроможності окремих громад та системи місцевого самоврядування в цілому.

РОЗДІЛ III. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ПОКРАЩЕННЯ СТАНУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Механізм покращення інституціонального забезпечення стратегічного планування розвитку громад

Одним із чинників зниження темпів соціально-економічного розвитку в нашій країні на сьогоднішній день є відсутність єдиного механізму державного стратегічного планування. Формування єдиного механізму стратегічного планування має неузгоджений характер, а довгострокові перспективи і завдання соціально-економічного розвитку держави враховуючи євроінтеграційний курс реформ не визначені [15]. Нині, реалізація процесів децентралізації державних органів влади встановлює нові, актуальні правила щодо використання державних інструментів стратегічного планування розвитку територій.

Процес децентралізації в державі розпочався, як вже було вказано, у зв'язку з неможливістю великої кількості громад України розв'язувати задачі місцевого рівня через брак власних фінансових ресурсів, погіршення або відсутність інфраструктури, а також дефіцит кадрових ресурсів відповідної кваліфікації[3]. Ці чинники призвели до появи проблем в області стратегічного планування розвитку територій, що вказані на рис. 3.1.

На даний час, в нашій державі існує серйозна необхідність у визначенні довгострокового документу розвитку України, для забезпечення макроекономічної стабільності та покращення економічного потенціалу. До цих пір не було такого організаційно-координуючого документу, який би здійснив консолідацію усіх документів стратегічного планування з державним бюджетом і врегулював діяльність різноманітних суб'єктів управління по ключовим курсам [15].

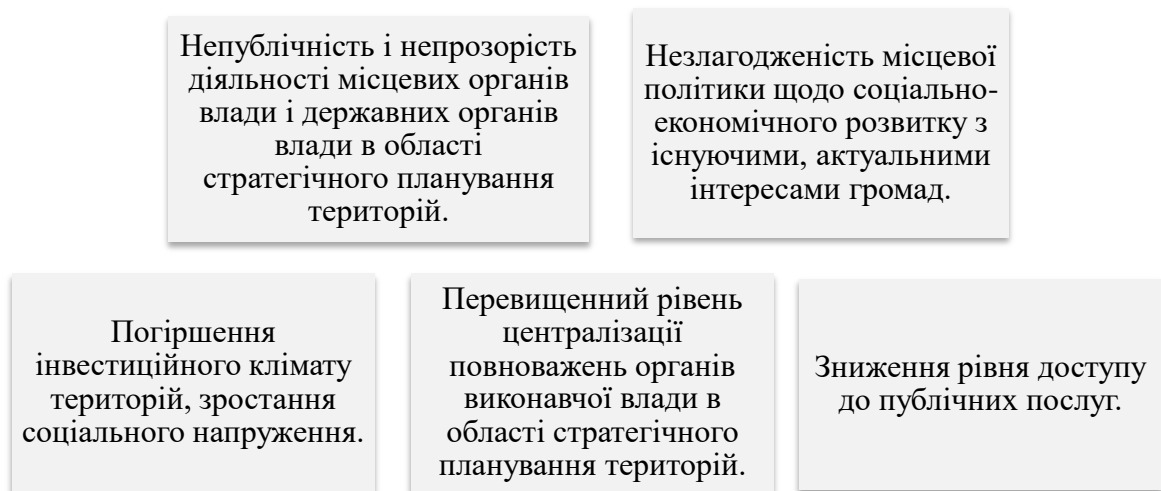


Рис. 3.1. Проблеми в області стратегічного планування розвитку територій

Джерело: адаптовано автором [3]

Новітнім ступенем у процесі розвитку стратегічного планування в країні було підписання президентом України у 2015 р. Указу «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», яка запустила процес реалізації нової соціально-економічної та екологічної політики держави [30].

Проте вже на початкових стадіях реалізації Стратегії виник ряд проблемних моментів, що стосуються виконання зафіксованих у Стратегії положень, серед них:

- невідповідність Стратегії пріоритетам євроінтеграційного курсу;
- не було окреслено конкретних задач і перспективних цілей соціального та економічного розвитку держави;

- багато суперечностей у змістах реформ в різних сферах;
- розбіжності в деяких показниках виконання Стратегії;
- невідповідність Стратегії минулим стратегічними документам;
- відсутність конкретних інструментів реалізації, оцінювання, нагляду і відповідальності [15].

З метою покращення макроекономічної стабільності та економічного зростання потрібно трансформувати систему стратегічних документів в сторону консолідації довго, середньо- та короткострокових стратегічних документів між собою, а також з актуальними ресурсами бюджету держави. Необхідно також зазначити, що істотним фактором реформування є забезпечення суспільної підтримки стратегічного планування. Впровадження гласності планування суспільного прогресу безпосередньо вплине на рівень прозорості та відкритості діяльності Кабінету Міністрів України, його підзвітності, що в свою чергу зменшить ступінь дискредитації політики уряду.

В першу чергу потрібно здійснити систематизацію діючих в нашій державі стратегічних документів. Після цього буде доцільно створити відповідні інструменти стратегічного планування. Необхідно також визначити стратегічний курс розвитку України, який повинен бути зафіксований у програмі соціально-економічного розвитку.

Стратегію соціально-економічного розвитку держави обов'язково потрібно законодавчо закріпити як ключовий, регламентний документ країни. Задля запуску механізму стратегічної координації потрібно сформувати стратегічний план органу влади. Такий план стане одним з основних інструментів, на основі яких державні органи влади виконуватимуть головні завдання державного регулювання в напрямку реалізації Стратегії. Кожен орган державної влади буде зобов'язаний здійснювати свою діяльність на базі свого стратегічного плану і нести відповідальність згідно орієнтирів та задач Стратегії соціально-економічного розвитку України.

Стратегії регіонів повинні бути сформовані на засадах закордонного досвіду здійснення регіональної політики Європейського Союзу, які ґрунтуються на комбінуванні політики щодо підвищення ступеня конкурентоспроможності територій і політики, направленої на недопущення збільшення регіональних диспропорцій. У разі обмеженості фінансових ресурсів, доцільно вказати пріоритети розподілу ресурсів за допомогою створення ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів з урахуванням особливостей розвитку кожного з них [28].

Дослідження та формування стратегічних документів, які стосуються розвитку територій повинні здійснюватися на основі безперервної, регулярної взаємодії між різнорівневими державно-владними органами та органами влади на місцях. Центральним органам влади необхідно чітко окреслювати стратегічні цілі, правила й вектори розвитку держави в цілому. Але розгорнуте проектування соціально-економічного розвитку, реалізацію планованих заходів необхідно організовувати та проводити на рівні органів місцевої влади. Трансформаційні механізми децентралізації влади в країні потребують подальшої модернізації державних інструментів стратегічного планування розвитку територій.

Отже, підводячи підсумок можна сказати, що децентралізація потребує модернізації усіх державних процесів стратегічного планування територіального розвитку. Рекомендаціями щодо майбутнього удосконалення таких процесів є:

- зниження рівня конфліктності у відносинах між місцевими органами влади та органами виконавчої влади у процесі стратегічного планування;
- впровадження та застосування прозорих механізмів адміністративного контролю державними органами влади за органами на місцях, які відповідають стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування і не заважатимуть нормальній діяльності органів місцевого самоврядування в разі появи спірних питань.
- модернізація процесів публічно-приватного партнерства під час

формування та запровадження програм, стратегічних планів і проектів;

– покращення рівня прозорості управління державними фінансами та результативності їх перерозподілу і витрачання.

3.2. Форсайт – як інноваційний інструмент стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад

Форсайт – це новітній метод окреслення основних цілей і програм розвитку територіальних громад за допомогою використання людських ресурсів та їх інтелекту. У великій кількості європейських країн форсайт широко розповсюджений та укорінений у зв'язку з необхідністю злиття інтелектуальних ресурсів і підбору оптимальних шляхів кооперації між бізнес-структурами, владою та населенням під час формування програм і пошуку оптимальних векторів можливостей розвитку.

Наприкінці минулого сторіччя, форсайт почали застосовувати не тільки для окреслення напрямів розвитку наукових знань, а й для програмування в публічному управлінні, регіональному та місцевому проектуванні. Форсайт – це не звичайне прогнозування, яке розробляють професіонали, спеціалісти у сфері економіки, із використанням економетричних методів і моделей, що засновуються переважно на екстраполяванні чи інтерполяції. Формування проекту за методами форсайту здійснюється на основі інтелектуальних ресурсів, які проектують та організовують свій розвиток.

Форсайт – це сукупність повторюваних операцій із визначення нових стратегічних векторів, які в майбутньому зможуть значно посприяти економіко-соціальному розвитку. Він містить в собі: аналіз потенційних напрямів розвитку і створення на основі цього довгострокових пріоритетів в різноманітних областях; комплекс інструментів, які дають можливість

активно передбачати проблеми майбутнього та можливий сценарій, який включає складові дії на перспективу.

Зміст методології форсайту полягає не тільки у прогнозуванні перспектив на майбутнє, а й у скоординованому прийнятті рішень щодо майбутнього в обраній області. Тобто, він безпосередньо сприяє вирішенню проблеми домовленості бачення перспектив майбутнього через координацію інтересів різноманітних соціальних груп і тим самим активізує громадську активність. Форсайт спрямований на програмування та стратегування майбутнього та пошук способів їх здійснення, а також презентує ймовірні методи їх корекції. Його основна роль полягає в координації та об'єднанні поглядів різних учасників соціально-економічного життя для того, щоб сформувавши обопільне бачення майбутнього, сприяти процесу налагодження партнерства влади, підприємництва і громади.

Ключові методи, які презентують різні функції форсайту, об'єднані в чотири групи і мають назву «кристал методів форсайту» (рис. 3.2). Він містить в собі: «аналіз» (аналіз поточної ситуації); «експертизу» (прогнозування курсів); «креативні методи» (формування нових ідей щодо перспектив на майбутнє); «взаємодію» (погодження думок і забезпечення взаємодії).

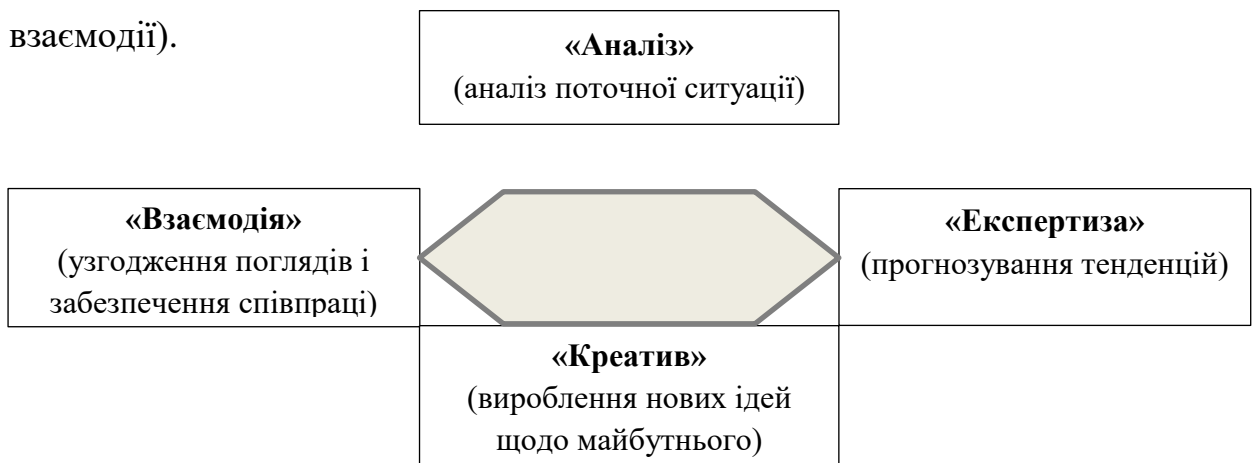


Рис. 3.2. Кристал методів форсайту

Джерело: адаптовано автором [11]

Форсайт, зазвичай, є інструментом, який використовують для прогнозування соціально-економічного розвитку та застосовують для таких

типів діяльності: прогнозування та використання критичного мислення щодо довгострокових розробок; моделювання перспективних планів на майбутнє; формування бюджетів на місцях; впровадження інноваційної політики та інноваційних програм, що стосуються розвитку депресивних територій.

Зазвичай форсайт використовують на державному рівні, проте реалізація регіонального чи місцевого форсайту може мати такі плюси: Чітке встановлення інноваційних точок росту на території. Отримання синергетичного ефекту від співпраці споріднених структур. Формування інтегрованого стратегічного плану розвитку для територіальних громад, мікрорегіону і регіону. Консолідація зусиль регіональної влади, місцевих органів влади, бізнесу та науки для вирішення задач. Зведені принципи та результати використання регіонального та місцевого форсайту зазначені в *Додатку Д*.

Регіональний або місцевий форсайт передбачає участь у процесі прогнозування представників органів влади, місцевої науки та місцевих органів влади поряд із громадськими організаціями та бізнесом. Регіональний або місцевий форсайт реалізують щодо конкретної території – громади чи уповноважених групи громад, яка була створена під впливом спільних політичних, демографічних та соціально-економічних чинників.

Підводячи підсумок можна сказати, що в нашій державі зазвичай місцеві органи влади та влада районна не можуть самостійно вирішити проблемні питання та задачі, які виходять за межі адміністративно-територіальних одиниць в їхній юрисдикції, натомість для влади на рівні областей різноманітні місцеві програми можуть не бути в пріоритеті. Схожа ситуація і з приміськими територіями, які знаходяться за межами міст, тобто поза юрисдикцією міської влади, коли органи влади в районах, як це зазвичай трапляється, не бажають або не можуть через обмеженість або відсутність ресурсів вирішувати проблеми великих міст. При тому, що межі міст в нашій країні встановлюються, в більшості випадків, по межі забудови, є зрозумілим той факт, що економічний, екологічний та соціальний вплив міста виходить

далеко за його межі.

Таким чином, виникають проблемні моменти, які, з однієї сторони, не вирішуються владними структурами на рівні областей, а з іншої сторони, перевищують сферу повноважень влади міста чи району. Доволі часто такі проблеми формуються саме на рівні кількох територіальних громад.

Отже, інструмент форсайт сприяє формуванню спільного напрямку розвитку об'єднаної громади через врахування поглядів та інтереси всіх учасників, які долучалися до відповідних процесів.

ВИСНОВКИ

1. Ключовими положеннями, згідно яких повинна здійснюватися трансформація територіального устрою влади за умови децентралізації, побудови самостійних, спроможних громад є: формування та реалізація ефективних інструментів нагляду за місцевими органами влади; впровадження форсайту в управління громадами; модернізація ОТГ у форму публічних об'єднань, акцент на власних засобах та можливостях; розподіл повноважень має супроводжуватись розумною для здійснення цих повноважень децентралізацією ресурсів бюджету.

2. Стратегічне планування – це безперервний, постійний процес, на основі якого ОТГ формують сценарії дій та плани на перспективу, зазначають стадії і методи його досягнення, з урахуванням територіальних ресурсів і потреб. У разі якісної послідовної організації процесу, його необхідно розглядати як потужний спосіб кооперації передових лідерів бізнес-середовища з представниками влади, що сприятливо позначиться на територіальній діловій активності, конкурентному становищі територіальної громади, водночас вирішуючи коло проблем соціального характеру.

З філософської точки зору методологію тлумачать як «сукупність принципів, методів формування та конструювання теоретичної та практичної діяльності». Методологія стратегічного планування розвитку громад на

мезорівні – це комплекс вимог та обов’язків, які покладаються на суб’єктів в процесі прогнозування майбутнього об’єкту стратегічного планування.

3. На сьогоднішній день в Україні стратегічне планування економіко-соціального розвитку територій сприймається органами державної влади та органами місцевого самоврядування як результативний метод швидкої реакції на розвиток ринку в умовах стрімких змін ринкового середовища. Наявність позитивних результатів економічного розвитку соціально-економічної системи та матеріальне благополуччя населення напряму залежить від рівня належно вказаних та систематизованих стратегічних цілей, а також від того наскільки методично розплановані заходи.

4. Високий рівень міжмуніципального об’єднання в Україні говорить про позитивний курс на шляху до побудови громадянського суспільства держави. Децентралізація як спосіб делегування повноважень та фінансового потенціалу від державних органів влади до органів на місцях є гарантією конструювання продуктивного механізму влади в державі, за якої територіальні громади мають можливість давати відсіч зовнішнім та внутрішнім перепонам, а також формувати власні конкурентні програми розвитку. Останнім часом, зважаючи на динамічне проведення процесів децентралізації, спостерігається процес актуалізації науково-практичних диспутів стосовно дослідження становища і передбачення соціально-економічного розвитку громад, на основі ефективних інструментів аналізу та прогнозування як способів координації розвитку територій.

5. Децентралізація потребує модернізації усіх державних процесів стратегічного планування територіального розвитку. Рекомендаціями щодо майбутнього удосконалення таких процесів є: зниження рівня конфліктності у відносинах між місцевими органами влади та органами виконавчої влади у процесі стратегічного планування; модернізація процесів публічно-приватного партнерства під час формування та запровадження програм,

стратегічних планів і проектів; покращення рівня прозорості управління державними фінансами та результативності їх перерозподілу і витрачання.

6. Форсайт – це новітній метод окреслення основних цілей і програм розвитку територіальних громад за допомогою використання людських ресурсів та їх інтелекту. Форсайт – інструмент, який використовують для прогнозування соціально-економічного розвитку та застосовують для моделювання перспективних планів на майбутнє, а також для впровадження інноваційної політики та інноваційних програм, що стосуються розвитку депресивних територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрієвський Т. Децентралізація – запорука процвітання. *Вісник міністерства доходів і зборів України*. 2014. № 36. С. 46-47.
2. Барановська Т. М., Остапенко О. Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення: 10.01.2020).
3. Беззубко Б. Розвиток державних механізмів стратегічного планування територій в умовах децентралізації. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp2015-2_7 (дата звернення: 16.01.2020).
4. Безпалько О. М. Роль територіальних громад у забезпеченні місцевого економічного розвитку: теоретичні засади дослідження. *Економіка і організація управління*. 2019. Вип. 1. С. 116-123.
5. Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В. Стратегічне планування: навчальний посібник. Львів, 2008. 138 с.
6. Білорусов С. Г. Регіональні ініціативи та навчально-методичне супроводження стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Збалансований розвиток громад – основа формування Державної стратегії*

сталого регіонального розвитку до 2020: зб. матеріалів Міжнар. наук.- практ. конф. Вінниця: ФОП Корзун Д. Ю., 2013. С. 57-60.

7. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1-6.

8. Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г., Мамонова В., Федів І., Санжаровський І. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник. Київ, Вид-во К.І.С., 2008. 214 с.

9. Бородін Є. І. Тарасенко Т. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 55-61.

10. Васильченко Г. Методологія та практика стратегій місцевого економічного розвитку та підприємств в умовах глобалізації. *Стратегія економічного розвитку України Спецвипуск*. 2011. № 28. С. 30–36.

11. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

12. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 26-37. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf (дата звернення: 17.01.2020).

13. Диха М. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку країни: еволюційно-історичний аспект і сучасні реалії. *Економіка України*. 2014. № 7. С. 82-93.

14. Донченко К. А. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: <https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295> (дата звернення: 08.02.2020).

15. Ісаєва Н. І. Шляхи вдосконалення системи стратегічного планування України на сучасному етапі. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2015. № 4. С. 88-96.

16. Камінська Н. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. № 4-5 (292-203). С. 73-83.
17. Костьов'ят Г. І. Соціально-економічний розвиток країни в умовах децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського університету Сер. Економіка*. 2016. Випуск 1 (47). Т. 2. С. 95-98.
18. Кушнірецька О. В. Моніторинг соціально-економічного розвитку ОТГ: організаційно-методичне забезпечення. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 5. С. 70-75.
19. Лех І. І., Могильний С. А., Назаренко В. В. Досвід стратегічного планування розвитку Запорізької області із залученням громади. К.: «К.І.С.», 2008. 96 с.
20. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1021/> (дата звернення: 21.01.2020).
21. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16> (дата звернення: 03.02.2020).
22. Негода В. А. Децентралізація — основа формування ефективної системи управління та місцевого розвитку. *Стратегія розвитку*. 2017. № 4. С. 3-9.
23. Негода В. А. Нова державна регіональна політика в Україні - шлях до успіху. *Наукові праці. Державне управління*. 2017. Випуск 293. Том 305. С. 81-86.
24. Покатаєв П. С. Організаційно-економічні аспекти сучасного стану місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика і досвід*. 2014. № 11. С. 116-120.

25. Посібник з децентралізації у схемах. Друге видання / Під редакцією Н. Ю. Кузьмичової Запоріжжя, серпень 2017. 96 с.
26. Про добровільне об'єднання територіальних громад: від 05.02.2015 р. №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 19.01.2020).
27. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. №156-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 15.02.2020).
28. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 р. №385-2014-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 23.01.2020).
29. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.01.2020).
30. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 16.01.2020).
31. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 92-98.
32. Саєнко П. О. Організаційно-методичні рекомендації щодо проведення моніторингу реалізації стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2017. № 2 (232). С. 82-85.
33. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. С. 1-17.

34. Серьогін С. М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.

35. Сментина Н. В. Стратегічне планування на рівні добровільно об'єднаних територіальних громад. *Економічні інновації*. 2017. Вип. 64. С. 287-292.

36. Чикаренко І. А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 10. С. 54-61. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_10_9 (дата звернення: 27.02.2020).