

УДК 352:005.21](477)(076)

DOI: 10.31891/2307-5740-2019-274-5-182-185

ПРИЛЕПА Н. В., ГУЦ В. В.
Хмельницький національний університет

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті розглядається впровадження стратегічного планування в органах публічного управління на місцевому рівні. Досліджено, що за допомогою стратегічного планування визначаються найважливіші проблеми і напрямки подальшого розвитку території, що дає можливість здійснити ефективні дії щодо забезпечення належного рівня управління та вирішення найголовніших завдань території. Визначено, що для обґрунтування вибору стратегії і прийняття певних рішень публічними органами влади здійснюється планування економічного та соціального розвитку території. Проведено аналітичне дослідження послідовності процесу розробки стратегії розвитку регіону, яке складається з п'яти етапів. Зроблено висновок, що стратегічне планування в органах публічного управління на місцевому рівні полягає у формуванні і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку території на основі безперервного контролю і оцінки змін, що з нею відбуваються. Метою такої системи дій виступає вироблення здатності територій займати конкурентні позиції стосовно інших територій-конкурентів та забезпечити ефективне функціонування в умовах мінливого зовнішнього середовища.

Ключові слова: стратегічне планування, реалізація стратегії, програма соціально-економічного розвитку.

PRILEPA N., GUZ V.
Khmelnytskyi National University

STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

The article deals with the implementation of strategic planning in local government bodies. It has been investigated that strategic planning identifies the most important problems and directions for the further development of the territory, which makes it possible to take effective actions to ensure the proper level of management and to solve the main tasks of the territory. It is determined that the planning of economic and social development of the territory is carried out to justify the choice of strategy and to make certain decisions by the public authorities. However, the uncoordinated actions of local government bodies lead to certain collapses that negatively affect key aspects of the implementation and implementation of socio-economic development programs. The legal and regulatory support of the programs of socio-economic development of the territories is analysed and the possible sources of their financing are identified. An analytical study of the sequence of the process of developing a regional development strategy, which consists of five stages, was carried out, namely: preliminary planning; assessment of socio-economic and environmental status of the territory; processing of the strategy, ie the strategic document; legalization of the Strategy; creation of institutional foundations for strategy implementation. Each of the stages includes a number of activities that ensure the organization of the Strategy development process. It is concluded that strategic planning in public administration bodies at the local level is to form and implement a strategy of socio-economic development of the territory on the basis of continuous control and evaluation of the changes that occur with it. The purpose of such a system of actions is to develop the ability of territories to occupy a competitive position with respect to other competing territories and to ensure effective functioning in a changing external environment.

Keywords: strategic planning, strategy implementation, socio-economic development program.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в умовах швидких змін ринкового середовища стратегічне планування є важливою формою реалізації місцевого розвитку зі сторони органів владних структур.

Становлення стратегічного планування відбувалося на базі запозиченого закордонного досвіду, який переймали вітчизняні дослідники від закордонних експертів під час реалізації партнерських проєктів. За допомогою стратегічного планування визначаються найважливіші проблеми і напрямки подальшого розвитку території, що дає можливість здійснити ефективні дії щодо забезпечення належного рівня управління та вирішення найголовніших завдань території.

Завдяки дослідженню можливостей та загроз зовнішнього оточення можливе швидке реагування на зміни, що відбуваються в економіці та цілому суспільстві. Дуже важливим є те наскільки правильно є визначені, структуровані стратегічні завдання та заходи, адже від цього залежить успіх розвитку соціально-економічної системи.

Забезпечуються найсприятливіших умови конкурентоспроможності території, що породжує зміни у традиційних соціально-економічних відносинах з впливом на рівень добробуту та соціального забезпечення населення. Тому багато районів та міст вже розробляють свою стратегію соціально-економічного розвитку та проводять складнішу політику розвитку, яка, в першу чергу, базується на запозичених з бізнесового сектору інструментах маркетингу та менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок з дослідження питань соціально-економічного розвитку на місцевому рівні зробили такі вчені, як Я. Ю. Білоус., А. І. Гнатенко., Ю. Д. Івашків., М. В. Диха, П. Т. Саблук, М. М. Кропивко. Проте, незважаючи на значні внески з дослідження щодо стратегічного планування на місцевому рівні та розвитку державних механізмів стратегічного планування територій, питання особливостей організації стратегічного планування на

регіональному рівні залишається не до кінця відкритим, що обумовлює актуальність проведеного дослідження.

Формулювання цілі статті. Метою статті є дослідження стратегічного планування в органах публічного управління на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Для значної частини територій України на сьогодні одним з пріоритетних заходів є забезпечення динамічного місцевого розвитку, який завжди розпочинається з планування, тобто створення стратегічних програм соціально-економічного розвитку, спрямованого на залучення необхідних ресурсів. Головна умова реалізації стратегії – це суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має мати свою зону відповідальності, тобто відповідальність влади – це, в першу чергу, проведення ефективних реформ між громадянським суспільством, державою та бізнесом на умовах прозорості; відповідальність бізнесу – підтримка та розвиток держави, а відповідальність громадянського суспільства – це контроль влади, життя відповідно до принципів гідності та неухильне додержання Конституції України та законів України. Проте, неузгоджені дії органів публічного управління на місцевому рівні призводять до певних колапсів, які негативно відображаються на ключових аспектах впровадження та реалізації програм соціально-економічного розвитку.

Саме стратегії місцевого економічного та соціального розвитку є найважливішим компонентом у процесі планування будь-якої території. Потрібно відзначити, що у розробці таких стратегій не існує обов'язкових правил чи стандартів. Водночас немає тієї єдиної моделі, яка б забезпечила успішний розвиток території, тому що кожна територія відрізняється своїми соціальними, економічними, географічним, культурними, геополітичними та іншими особливостями. Існує лише певний механізм та методи, яких має дотримуватися територія при вирішенні власних проблем з урахуванням своїх можливостей.

В ході підготовки документів впровадження стратегії розвитку, органи публічної влади мають враховувати те, що економічне зростання та підвищення добробуту населення не повинні досягатися за рахунок майбутніх поколінь та суспільства. Такі документи мають створюватися у відповідності до законодавства з участю представників громадського та приватного сектора, що демонструє демократичність підходу до впровадження та реалізації стратегії. В стратегічних документах мають чітко визначатися цілі, завдання та напрями розвитку території, які спрямовані на вирішення проблем економічних, соціальних та екологічних складових розвитку. Головними вимогами до документів стратегічного характеру є: практичність, презентабельність, зручність застосування у повсякденній діяльності місцевих органів влади, ділових кіл міста та потенційних інвесторів.

На законодавчому рівні в Україні до програмних та прогнозних документів економічного та соціального розвитку областей, міст та районів належать прогнози соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, а також програми економічного та соціального розвитку на короткострокову перспективу. Тому для обґрунтування вибору стратегії і прийняття певних рішень публічними органами влади щодо регулювання соціально-економічних процесів здійснюється планування економічного та соціального розвитку території.

Стратегічне планування в органах публічного управління на місцевому рівні соціально-економічного розвитку – це, в першу чергу, документ, за допомогою якого місцеве співтовариство та місцева адміністрація діють за чітко налагодженою програмою задля вирішення існуючих проблем. Реалізація програми має складатися з експертних та планових рішень адаптування території до нових обставин, які можуть створювати переваги чи загрози послаблення конкурентних позицій. Тому стратегія розглядається як модель, яка об'єднує в єдине ціле основні цілі, політику та дії, концентруючи головні зусилля в потрібний час у потрібному місці. Залежно від вибору використовуваних інструментів, процес розробки відповідних документів може тривати від чотирьох до дванадцяти місяців.

Згідно з принципами, які містяться у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [3], розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує:

- координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- дотримання прав та врахування інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;
- дотримання загальнодержавних інтересів тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

У межах своїх повноважень, публічні органи влади відповідають за розроблення, затвердження і виконання прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних територій. Також програми соціально-економічного розвитку розробляється взаємоузгоджено зі щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішній та зовнішній стан України.

До нормативно-правової бази здійснення стратегічного планування місцевого розвитку слід віднести також Конституцію України та Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21

травня 1997 р. [3], «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [4], Постанови Кабінету Міністрів України, «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» від 16 листопада 2011 р. тощо.

Існує певна послідовність процесу розробки стратегії розвитку регіону, яка складається з п'яти етапів: попереднє планування; оцінка соціально-економічного та екологічного стану території; обробка стратегії, тобто стратегічного документу; легалізація Стратегії; створення інституційних засад реалізації стратегії. Кожний з етапів налічує цілу низку заходів, які забезпечують організацію процесу розробки Стратегії; їх представлено у таблиці 1.

Потрібно зазначити, що на виконання програм соціально-економічного розвитку мають бути передбачені видатки у відповідному бюджеті. Відповідно до частини другої статті 77 Бюджетного кодексу України [1], затвердження усіх місцевих бюджетів має відбуватися до 25 грудня року, що передує плановому. Тому розробка програми має здійснитися до цього періоду. Фінансування заходів місцевих програм соціально-економічного розвитку може здійснюватись з різних джерел. Значна частина може фінансуватися за рахунок коштів, які надходять з бюджетів вищих рівнів, а також державного та за рахунок зовнішніх чи внутрішніх інвесторів. Але основним джерелом залишається місцевий бюджет.

Таблиця 1

Організація процесу розробки стратегії розвитку території

Послідовність етапів	Заходи процесу розробки стратегії
Попереднє планування	утворення робочої групи з розробки стратегії; затвердження складу робочої групи; розробка та узгодження структури Стратегії та плану подальших дій.
Оцінка соціально-економічного та екологічного стану території	збір та аналіз статистичної інформації; проведення опитувань громадської думки щодо пріоритетів та напрямків розвитку території; SWOT-аналіз.
Розробка стратегії	визначення стратегічного бачення майбутнього; побудова діаграм «причина-наслідок», дерева цілей; визначення стратегічних та оперативних цілей; визначення показників ефективності; визначення організаційних механізмів реалізації моніторингу та актуалізації Стратегії.
Легалізація Стратегії	публікація у ЗМІ проекту Стратегії; проведення громадських слухань; внесення змін та пропозицій; несення на сесію та затвердження.
Створення інституційних засад реалізації стратегії	творення комітету з реалізації стратегії; розробка проектів розвитку; моніторинг та оцінка ефективної реалізації стратегії.

Одним із важливих моментів, який позитивно впливає на реалізацію Програм місцевого розвитку є реформа децентралізації, яка вже з 2014 року дає помітні результати.

Вважаємо, що завдяки Закону про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, відбулася фінансова децентралізація: власні доходи місцевих бюджетів зросли до 234 млрд грн у 2018 році, тобто на 165,4 млрд грн більше ніж у 2014 році [2]. Це дає можливість місцевим органам влади меншою мірою залежати від надходжень з державних бюджетів та більшість статей програм соціально-економічного розвитку фінансувати самостійно. Також це дає змогу збільшити ефективність надання локальних послуг, тому що за рахунок скорочення адміністративних витрат на витрат на поточний контроль на рівні місцевої влади витрати стануть меншими.

Проаналізувавши дані Рахункової палати України [2], було зроблено висновок, що з початку 2019 року ресурс місцевих бюджетів збільшився щонайменше на 0,1 млрд грн на рік. Проте як свідчать результати контрольних заходів з питань надання і використання коштів державного бюджету 477,1 млн грн було використано з порушенням законодавства, а обсяги неефективного використання коштів державного бюджету становлять 477 млн грн [3]. Потрібно зазначити, що така ситуація спостерігається через відсутність належного внутрішнього контролю місцевих рад за використання коштів субвенцій, наданих з державного бюджету. На нашу думку, до головних причин неефективного використання міжбюджетних трансфертів місцевими бюджетами можна віднести:

- неодноразовий перерозподіл видатків між місцевими бюджетами та державним бюджетом;
- непрогнозоване затвердження нових субвенцій в Державному бюджеті України посеред року;
- недосконале нормативно-правове забезпечення;
- довготривале затвердження порядків та умов використання низки трансфертів;
- надходження трансфертів до місцевих бюджетів наприкінці бюджетного періоду.

Висновки. Сьогодні стратегічне планування в органах публічного управління на місцевому рівні є дуже важливим, що полягає у формуванні і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку території на основі безперервного контролю і оцінки змін, що з нею відбуваються. Метою такої системи дій виступає вироблення здатності територій займати конкурентні позиції стосовно інших територій-конкурентів та забезпечити ефективне функціонування в умовах мінливого зовнішнього середовища.

Під програмою соціально-економічного розвитку криється комплекс цілей, які мають відповідати потребам місцевого розвитку, тобто забезпечення потреб населення матеріальними і соціальними благами, створення сприятливих умов економічного зростання та підвищення ефективності функціонування системи управління.

Також потрібно зазначити, що наявність програми соціально-економічного розвитку на місцевому рівні є необхідною умовою отримання з державного бюджету додаткового фінансового ресурсу та інших залучених коштів.

Література

1. Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України : закон України № 10602-III від 23 березня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
2. Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку : закон України 1186 від 16 листопада 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Про місцеві державні адміністрації : закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

References

1. Pro derzhavne prohnozuvannya ta rozrobku prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy : zakon Ukrainy № 10602-III vid 23 bereznia 2000 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
2. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia, provedennia monitorynhu ta otsinky realizatsii rehionalnykh stratehii rozvytku : zakon Ukrainy 1186 vid 16 lystopada 2011 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
3. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini : zakon Ukrainy № 280/97-VR vid 21 travnia 1997 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Pro mistsevi derzhavni administratsii : zakon Ukrainy № 586-XIV vid 9 kvitnia 1999 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

Рецензія / Peer review: 17.10.2019

Надрукована / Printed: 04.11.2019