

УДК 332.1

Злобіна О.В.

аспірант кафедри

економіки, права та планування бізнесу

Одеського національного економічного університету

## МЕТОДОЛОГІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РІВНІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### METHODOLOGY OF STRATEGIC PLANNING AT THE LEVEL OF JOINT TERRITORIAL GROUPS

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто методологічні аспекти стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад. Проаналізовано наукові підходи до послідовності стратегічного планування. Досліджено особливості методології стратегічного планування. Виявлено недоліки методології стратегічного планування, що знаходить прояв у розроблених стратегіях об'єднаних територіальних громад. Запропоновано механізм стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад, особливостями якого є всеохоплення завдань, супровід результатів з урахуванням впливу зовнішніх і внутрішніх факторів протягом життєдіяльності об'єднаної територіальної громади.

**Ключові слова:** стратегічне планування, механізм, методологія, об'єднана територіальна громада, алгоритм.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены методологические аспекты стратегического планирования на уровне объединенных территориальных общин. Проанализированы научные подходы к последовательности стратегического планирования. Исследованы особенности методологии стратегического планирования. Выявлены недостатки методологии стратегического планирования, что проявляется в разработанных стратегиях объединенных территориальных общин. Предложен механизм стратегического планирования на уровне объединенных территориальных общин, особенностями которого являются охват всех задач, сопровождение результатов с учетом влияния внешних и внутренних факторов в течение жизнедеятельности объединенной территориальной громады.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, механизм, методология, объединенная территориальная община, алгоритм.

#### ANNOTATION

The article deals with the methodological aspects of strategic planning at the level of the combined territorial communities. Reviewed scientific approaches to strategic planning sequence. The features of the methodology of strategic planning. Disadvantages of strategic planning methodology that is reflected in the strategies developed by the combined territorial communities. It proposed a strategic planning mechanism at the level of the combined territorial communities, which feature is to cover all tasks, tracking results, taking into account the impact of external and internal factors within a unified territorial community of life.

**Keywords:** strategic planning mechanism, methodology, unified territorial community, algorithm.

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації в Україні та, як результат, передача повноважень на місця зумовили потребу у стратегічному плануванні економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. Для об'єднаних територіальних громад досить актуальним та важливим є пошук альтернативних варіантів місцевого економічного розвитку в умовах активізації їх економічного потенціалу,

врахування впливу факторів зовнішнього середовища, що стає можливим завдяки такій функції управління, як стратегічне планування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Стратегічне управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць є предметом досліджень багатьох українських та зарубіжних учених, серед яких слід назвати таких, як Р. Акофф [1], Н. Сментина [2], О. Швецов [3].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак науковці недостатньо уваги приділяють проблемі стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад як сукупності способів розробки планів.

**Мета статті** полягає в розгляді теоретичних та методологічних аспектів стратегічного планування та пропозиції механізму стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Головною стратегічною метою соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади на період до 2020 року є поліпшення якості життєдіяльності населення, насамперед створення умов підвищення конкурентоспроможності та рівня інвестиційної привабливості. На нашу думку, сьогодні є дуже важливим оволодіння процесом розроблення й впровадження пріоритетних (стратегічних) цілей розвитку об'єднаної територіальної громади як одного з головних інструментів досягнення добробуту та економічної самодостатності.

В науковій літературі представлено моделі й розробки стратегій, які визначаються тією або іншою школою (табл. 1).

Аналіз практики використання стратегічного планування в Україні доводить, що формування об'єднаних територіальних громад має ознаки різних шкіл. Наприклад, стратегія розвитку Березівської об'єднаної територіальної громади Сумської області на 2017–2025 роки [5] має ознаки школи влади, якій притаманне те, що процес формування стратегії відбувається як процес ведення переговорів. Ознаки школи влади підкреслює таке висловлювання: «Стратегія розвитку Березівської об'єднаної територіальної громади є ключовим документом, прийнятим владою громади та визначає довгострокову політику суспільно-економічного

Таблиця 1

## Основні наукові школи стратегічного планування [4]

Назва школи	Базова ідея
Школа дизайну	Процес формування стратегії як процес осмислення намірів
Школа планування	Процес формування стратегії як формальний процес
Школа позиціонування	Процес формування стратегії як аналітичний процес
Школа підприємництва	Процес формування стратегії як процес передбачення
Когнітивна школа	Процес формування стратегії як ментальний процес
Школа навчання	Процес формування стратегії як процес розвитку
Школа влади	Процес формування стратегії як процес ведення переговорів
Школа культури	Процес формування стратегії як колективний процес
Школа зовнішнього середовища	Процес формування стратегії як реактивний процес
Школа конфігурації	Процес формування стратегії як процес трансформації

розвитку. Створення нових об'єднаних громад, які функціонують на нових законодавчих та фінансових принципах, вимагає від їхніх органів влади визначення головних пріоритетних сфер, пояснення мешканцям куди спільно ми прямуємо у розвитку та якими методами маємо намір це досягнути» [5].

Стратегія розвитку Печеніжинської об'єднаної територіальної громади Коломийського району Івано-Франківської області на 2016–2025 роки [6] має ознаки школи планування. У школи планування процес формування стратегії є формальним; домінує ідея контрольованості, стабільності середовища; спроба прилаштування середовища до своїх потреб формальними інструментами; нехтується людський фактор [4].

Стратегія розвитку Почаївської міської об'єднаної територіальної громади Кременецького району Тернопільської області на 2017–2027 роки [7] має ознаки когнітивної школи, у якій формування стратегії розглядається як ментальний процес; домінує індивідуальний підхід над колективним; є деякий розрив між процесом розроблення (усвідомлення, розуміння) та виконання стратегій, залежність змісту стратегій від особистих якостей розробника [4]. Ознаки когнітивної школи підкреслюють такі висловлювання: «нинішня система управління громадою не адаптована для реалізації стратегічних завдань; місцеві громадські інституції практично не представлені в місцевій політиці. Це обумовлює необхідність міській раді активізувати свою політику по формуванню готовності громади до впровадження Стратегії вже після формального її прийняття» [7].

Кожна школа акцентує увагу на певних моделях та методах розробки стратегій, однак практика стратегічного управління доводить, що, з одного боку, немає єдиного «ідеального» підходу, а з іншого боку, існують елементи, які обов'язкові для всіх авторів, але відсутні повністю або частково в зазначених вище прикладах, таких як:

- групи цілей, що використовують нові властивості об'єднаної територіальної громади, отримані за рахунок переходу кількостей в якість;
- критерії досягнення мети, що дають змогу оцінити динаміку процесу реалізації мети;

– облік впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на шляху досягнення цілей.

Як відзначає Р. Акофф, вихідною ідеєю, що відбиває сутність концепції стратегічного планування, є ідея про необхідність враховувати взаємозв'язок та взаємовплив зовнішнього і внутрішнього середовища не тільки під час визначення цілей, але й у часі досягнення цілей [5]. Н. Сментина підкреслює, що стратегічне планування є комплексним процесом і укрупнено охоплює етапи аналізу, стратегічного бачення розвитку мезосистеми і реалізації задуму [6]. Однак, як свідчить вітчизняна практика стратегічного планування, що склалася на мезорівні, останній етап цього процесу здебільшого залишається або проігнорованим, або ж недостатньо розробленим. Водночас успіх реалізації стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад залежить від того, наскільки стратегічне бачення буде приведено в управлінські дії органів місцевого самоврядування, наскільки дієвим виявиться механізм, що забезпечує «баланс інтересів» і координованість дії учасників, що представляють різні сфери, а саме владу, науку, бізнес, некомерційний сектор, населення. Ступінь та ефективність взаємодії влади, бізнесу і громадськості на шляху досягнення цілей, зазначених у стратегіях, знаходить своє відображення у виборі адекватних механізмів реалізації стратегій, які, поза всяким сумнівом, повинні виступати невід'ємним елементом стратегічних планів. Адже без чіткого механізму реалізації стратегічного плану стратегічні цілі і завдання, як би правильно і чітко вони не були визначені в стратегії, залишаться «мертвим вантажем».

Враховуючи наукові здобутки дослідників та спираючись на власний досвід, з розробки стратегій об'єднаних територіальних громад сформуємо методологічний підхід до формування стратегій об'єднаних територіальних громад. Процес стратегічного планування за рекомендацією І. Санжаровського складається з таких етапів [8]:

- стратегічний аналіз, що передбачає аналіз потенціалу, внутрішніх чинників, властивих території, і зовнішніх умов розвитку, визначення бачення, місії регіону, цілей і пріоритетів розвитку;

- вибір стратегії, що передбачає розгляд альтернативних сценаріїв та схвалення стратегії;
- реалізація стратегії, що передбачає вжиття підготовчих заходів (об'єднання сил і ресурсів) та впровадження стратегії;
- моніторинг та оцінювання стратегії, що забезпечує контроль за перебігом реалізації та визначенням результативності й ефективності стратегії.

Варто відзначити, що не існує чітко закріпленої універсальної послідовності виконання робіт з розроблення стратегій. Наприклад, В. Шевельова, на відміну від І. Санжаровського, пропонує виділяти п'ять етапів планування [9]:

1) прогнозування – це робота, яка виконується менеджером, що намагається зазирнути в майбутнє; до нього входить систематичний аналіз певного кола факторів з метою передбачування наявних можливостей; у прогнозуванні традиційно використовуються три виміри, а саме час, напрямок, величина;

2) обчислення і вибір варіантів розвитку, основа якісної оцінки альтернатив, збереження їх з точки зору прибутковості, а також з позиції необхідних ресурсів і вибору найбільш відповідного варіанта;

3) формулювання цілей; коли рішення про певний образ дій прийнято, належить намітити чітку мету і граничний термін її досягнення;

4) розробка програми дій і складання графіка робіт, програма дій є наміченою і впорядкованою серією майбутніх дій, які необхідні для реалізації поставленої спільної мети;

5) формування бюджету (бюджетування); включає вартісну оцінку програми і розподіл усіх фінансових ресурсів;

Розглянуті підходи до формування стратегічних планів припускають наявність окремих механізмів планування та моніторингу. Але існує низка об'єднаних територіальних громад, особливо сільського типу, які не володіють належним ресурсом для створення окремого механізму стратегічного планування та моніторингу, що в підсумку позначається на якості розробок. На наш погляд, алгоритм формування стратегій об'єднаних територіальних громад може бути представлений такими етапами:

- стратегічний аналіз;
- оцінка конкурентних переваг території;
- формування стратегічного вибору;
- формування стратегічного плану розвитку;
- модернізація механізму планування й управління;
- формування тактичних планів розвитку;
- моніторинг планів розвитку.

На етапі стратегічного аналізу важливо вибрати цілі і критерії досягнення (з урахуванням глобальної мети держави). Виділяємо дві групи цілей та визначаємо ступінь важливості, ресурсного забезпечення по всіх цілях, наприклад, методом експертних оцінок, оцінюючи можливість поглинання цілями першої групи цілей другої групи або їх коригувань. До кож-

ної цілі розробляємо критерій досягнення, тим самим формуючи перелік цілей за ступенем важливості цілі (ієрархію цілей).

На етапі оцінки конкурентних переваг території проводяться оцінка стану соціально-економічного розвитку території та аналіз переваг за такими напрямками: природно-кліматичні та географічні умови, інфраструктура і транспортні зв'язки, структура промисловості і бізнесу, демографічний ресурс і професійний рівень працездатного населення. Перевіряється відповідність розроблених вище цілей і критеріїв результатам роботи на другому етапі. За необхідності коригуються цілі і критерії.

На етапі формування стратегічного вибору обираються найбільш перспективні діючі й новостворені групи суб'єктів господарської діяльності. Аналізуються стратегії розвитку цих груп, їх бачення місця і ролі в контексті цілей і завдань загальнонаціонального і регіонального масштабу, а також відповідність рішенням, виробленим на першому і другому етапах, намічаються шляхи реалізації цілей. За необхідності проводиться корекція цілей. Іншими словами, здійснюється узгодження інтересів учасників процесу розвитку (населення, органів влади та управління різних рівнів), що діють на території об'єднаних територіальних громад, з результатом попередньої роботи.

На етапі формування стратегії плану розвитку стратегічний план розвитку набуває вигляду нормативного планового документа, в якому вказуються заходи та їх змист, терміни реалізації, використовувані ресурси, а також позначаються критерії відповідальності і дані для здійснення моніторингу.

На етапі формування модернізації механізму планування й управління необхідно відповідати вимогам науково-технічного прогресу у сфері управління. Зміна характеру завдань (перехід до сталого розвитку), зміна об'єкта управління, підвищення рівня складності прийнятих рішень приводять до необхідності проведення як структурної, так і мотиваційної адаптації суб'єкта управління. Іншими словами, під час аналізування управлінської діяльності може виникнути підгрупа цілей, спрямованих на підвищення рівня освіти управлінського персоналу, формування кадрового резерву, організацію лобіювання інтересів громади у вищих інстанціях. Звідси випливає коригування цілей і проходження етапів 1, 2, 3, 4.

На етапі формування тактичних планів розвитку формується пакет оперативних документів, а саме заходів, короткострокових планів, наказів і даних для здійснення моніторингу.

З метою підвищення ефективності планування пропонуються такі принципи, як принцип гнучкості, принцип внесення змін у процесі їх виконання і принцип оптимізації. Виходячи з того, що навіть в плані містяться елементи невизначеності і можливі помилки, планування має бути гнучким. За значної гнучкості пла-

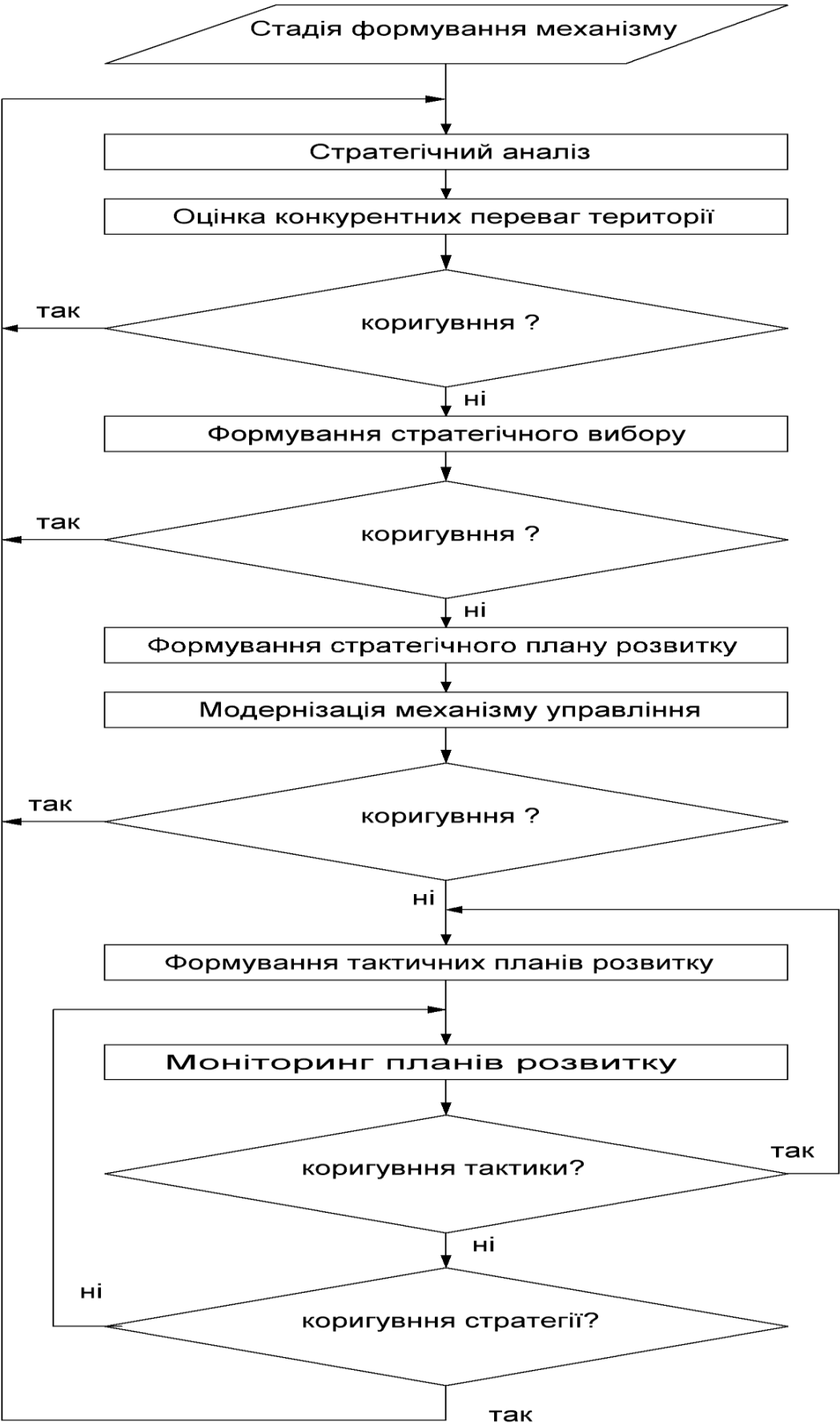


Рис. 1. Механізм стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад



нів зменшується небезпека втрат, зумовлених дією непередбачених обставин. Під принципом гнучкості розуміється здатність планів змінювати свою спрямованість. При цьому витрати на забезпечення гнучкості треба співвідносити з ризиком, який пов'язаний з обставинами майбутнього. На відміну від принципу гнучкості, який вимагає наявності в планах гнучкості від початку, принцип внесення змін до плану в процесі його здійснення передбачає гнучкість у процесі здійснення планів. Найважливішим принципом підвищення ефективності планування є оптимізація короткострокових планів (мінімізація використаних ресурсів для досягнення поставленої мети). Тактичне планування є основною підтримкою прийняття принципових управлінських рішень про масштаби діяльності на майбутній фінансовий період. Зміст процесів тактичного планування базується на переході стратегічних цілей в конкретні тактичні завдання, виконання яких може бути фінансово проконтрольовано. Структура і показники тактичного планування різняться залежно від об'єкта, на який поширюється план.

На етапі моніторингу планів розвитку, що є комплексом наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль (стеження) за станом та тенденціями розвитку природних, техногенних та суспільних процесів, проводяться низка однотипних замірів досліджуваного об'єкта і подальший аналіз, оцінка, порівняння отриманих результатів для виявлення певних закономірностей, тенденцій змін та їх динаміки.

Моніторинг реалізації стратегії здійснюють з метою забезпечення зацікавлених сторін даними, що підтверджують або спростовують наявність прогресу в досягненні цілей і реалізації завдань стратегії. Іншими словами, це процес регулярного збору і фіксації даних про ключові елементи реалізації стратегії протягом періоду її впровадження для визначення проміжних і остаточних результатів, своєчасного виявлення проблем та відхилень від намічених результатів і здійснення необхідних коригувань, забезпечення ефективного використання ресурсів, мінімізації ризиків і негативних наслідків. Отже, моніторинг – це процес відстеження або вимірювання того, що відбувається зі стратегічним планом або тактичним планом, він є комбінацією внутрішнього моніторингу, покликаного перевіряти хід впровадження стратегії, ступінь просування вибраного стратегічного напрямку до головної мети і зовнішнього моніторингу, який передбачає збір інформації за ширшим контекстом впровадження стратегії, наприклад зміни в законодавстві країни, зміни державної політики, зміни ситуації в галузях і прилеглих регіонах які мають стратегічне значення для цього регіону, тенденції і динаміку соціально-економічного розвитку регіону. Здійснення процесу моніторингу передбачає виконання таких дій:

планування, підготовка, збір даних, аналіз, звітність, використання результатів.

На підставі проаналізованого матеріалу можна виділити такі основні завдання:

- систематичний аналіз виконання тактичних планів і в разі їх невиконання формування сигналу про неможливість їх виконання з метою здійснення корегування на стратегічному рівні або тактичному рівні планування;

- систематичний аналіз виконання стратегічного плану та в разі невиконання формування сигналу про неможливість його виконання з метою здійснення корегування на стратегічному рівні;

- систематичний порівняльний аналіз стану об'єкта управління з подібними йому утвореннями і прийняття рішення про перегляд стратегії загалом за незадовільного результату аналізу;

- систематичний аналіз впливів зовнішнього середовища на об'єкт управління і по досягненню останніх критичного рівня формування сигналу про необхідність корегування на стратегічному або тактичному рівні відповідно;

- аналіз функціонування механізму стратегічного планування та управління з генерацією сигналу про необхідність його модернізації за незадовільним результатом аналізу.

Механізм стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад представлений на рис. 1.

**Висновки.** Результати проведеного дослідження дають змогу запропонувати алгоритм стратегічного планування на рівні об'єднаних територіальних громад, що є певною послідовністю дій з формування стратегії. Його застосування дає змогу органам місцевого самоврядування не лише здійснювати організацію стратегічного планування, але й вирішувати пов'язані з цим процесом завдання (управління, тактичне планування, моніторинг), що приводить до мінімізації використовуваного ресурсу і усунення одного з основних недоліків, такого як відсутність урахування взаємозв'язків та взаємовпливів зовнішнього і внутрішнього середовища у часі досягнення стратегічних цілей.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Акофф Р. Планирование в больших экономических системах / Р. Акофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/library/basis/7086>.
2. Сментина. Н. Концептуальные основы механизмов реализации стратегий как неотъемлемого элемента стратегического планирования / Н. Сментина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naukarus.com/kontseptualnye-osnovy-mehanizmov-realizatsii-strategiy-kak-neotemlemogo-elementa-strategicheskogo-planirovaniya>.
3. Швецов А. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: необходимая и конкретные предложения (окончание) / А. Швецов // Вопросы экономики. – 2009. – № 5. – С. 36.
4. Шершньова З. Стратегічне управління : [підручник] / З. Шершньова. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.

5. Стратегія розвитку Березівської об'єднаної територіальної громади Сумської області на 2017–2025 роки / Офіційний сайт Березівської об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://berezivskagromada.gov.ua/docs/16923>.
6. Стратегія розвитку Печеніжинської об'єднаної територіальної громади на 2016–2025 роки / Печеніжинська громада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pnotg.if.ua/images/novyny/sel\\_rada/soc-ekonom\\_rozvytok/Peczenizyn-strategia-rozwoju-UA.pdf](http://pnotg.if.ua/images/novyny/sel_rada/soc-ekonom_rozvytok/Peczenizyn-strategia-rozwoju-UA.pdf).
7. Стратегія розвитку Почаївської міської об'єднаної територіальної громади Кременецького району Тернопільської області на 2017–2027 роки / Почаївська міська об'єднана територіальна громада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pochaiv-rada.gov.ua/upload/files/2017/Strategija.pdf>.
8. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : [практичний посібник] / [Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, В. Мамонова, І. Федів, І. Санжаровський]; за ред. І. Санжаровського. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
9. Шевельова В. Навчальний посібник для підготовки до іспиту з менеджменту / В. Шевельова. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://textbooks.studio/management-uchebnik/uchebnoe-posobie-dlya-podgotovki-ekzamenu.html>.