

УДК 332.025.12  
JEL O18, O20, R58

СМЕНТИНА Н.В.

д-р екон. наук., доц.

проф. кафедри економіки та планування бізнесу

Одеський національний економічний університет МОНУ

вул. Преображенська, 8, м. Одеса, Україна, 65082

e-mail: smentn@ukr.net

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ НА РІВНІ ДОБРОВІЛЬНО ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Розглянуто особливості стратегічного планування в Україні на рівні добровільно об'єднаних територіальних громад. Виділені проблеми низької результативності процесу розробки прогнозних та програмних документів, в яких означені цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаних територіальних громад. Визначені можливості державної підтримки добровільно об'єднаних територіальних громад в розрізі такого різновиду як фінансова підтримка. Відмічено зв'язок між успішністю активізації економічного зростання на місцях та формуванням плану реалізації стратегії. Надані пропозиції з удосконалення методології розробки стратегії та плану соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади в частині формування стратегічного плану дій.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, стратегія, план, соціально-економічний розвиток, об'єднана територіальна громада.

Smentyna N.V.

Dr.Sc (Economics), Docent

Professor of Economics and Business planning Department

Odessa National Economic University

Preobrajenskaja Str., 8, Odessa, Ukraine

e-mail: smentn@ukr.net

## STRATEGIC PLANNING AT THE LEVEL OF VOLUNTARY AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES

*The article deals with strategic planning features at the level of voluntarily amalgamated territorial communities in Ukraine. It identifies the major problems of low effectiveness of forecast and program documents drafting in which there are goals and priorities of socio-economic development of voluntarily amalgamated territorial communities. Among them there are lack of knowledge concerning formation an effective system of amalgamated territorial communities governance, shortage or even lack an experience in developing strategies and plans of socio-economic development of voluntarily amalgamated territorial communities, lack of project ideas that would serve as a basis for such programs documents, lack of managers and community assets which would develop project proposals and so on. It is noted that the state acts as an arbitrator of socio-economic development of amalgamated territorial communities and as motivator for local development. Motivation is realized through introduction of a number of instruments stimulate socio-economic development of amalgamated territorial communities. The possibilities of such kind of state supporting the voluntarily amalgamated territorial communities as financial supporting are determined. The opportunity to use financial support in the form of subventions for the formation and development of amalgamated territorial communities' infrastructure directly depends on the success of strategic planning. The link between the success of local economic growth intensification and strategy action plan developing are noted. The proposals to improve a methodology of developing voluntary amalgamated territorial community's strategy and plan within the context of forming a strategic action plan are formed. In general this stage consists of ideas generation by all stakeholders through different communication tools, involving of qualified experts, consultants into the process of selection the major ones and their grouping within the operational objective.*

**Keywords:** strategic planning, strategy, plan, socio-economic development, amalgamated territorial community.

### **Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.**

У контексті реформи децентралізації, яка стартувала в Україні на рубежі 2014-2015 рр., полюси уваги зосереджуються на місцевому соціально-економічному розвитку як невід'ємній складовій економічного потенціалу держави. У коло питань, які вимагають розв'язання, потрапляє зміцнення конкурентної позиції територіальних утворень первинного (базового) рівня системи адміністративно-територіального устрою держави, активізація їх економічного зростання,

підвищення добробуту та якості життя населення. Підґрунтям місцевого соціально-економічного розвитку як процесу зміцнення конкурентної позиції адміністративно-територіальної одиниці, активізації її економічного зростання, а також підвищення добробуту та якості життя територіальної громади є стратегічне планування. Як одна з функцій державного управління стратегічне планування дозволяє чітко визначити в контексті стратегічного бачення соціально-економічного розвитку громад головні пріоритети місцевого соціально-економічного розвитку, на які найближчим часом мають спрямовуватися зусилля керівних структур, запропонувати стратегічний план дій на шляху їх втілення та проаналізувати інструментарій механізму його реалізації.

Реформування місцевого самоврядування вимагає від органів новоутворених добровільно об'єднаних територіальних громад розробки стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади (на довгостроковий період – 7 років); плану (програми) соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади (на коротко- та середньостроковий період – 3-5 років) та інших довгострокових, середньострокових й короткострокових прогностичних й програмних документів, в яких означені цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення [1]. Це обумовлює необхідність розробки відповідного методичного супроводження їх укладання.

**Аналіз останніх публікацій по проблемі.** Проблематикою стратегічного планування пронизані праці багатьох українських дослідників. Широкий спектр проблем планування на національному, регіональному та місцевому рівні досліджувався у працях таких відомих вчених, як О. Алімов, В. Геєць, Б. Данилишин, М. Долішній, Я. Жіліло, А. Мельник та ін. Інноваційні моделі, механізми та інструменти управління стратегічним розвитком територіальних громад в умовах децентралізації дослідили С. Серьогін, Ю. Шаров, Є. Бородін, Н. Гончарук [2], прикладні аспекти стратегічного планування в окремих об'єднаних територіальних громадах розглянули А.Ткачук, В. Кашевський, П. Мавко [3].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми** Визнаючи вагомий внесок науковців, на наш погляд, проблема стратегічного планування вимагає свого подальшого дослідження, в частині поєднання теоретичних та прикладних аспектів та формування єдиних концептуальних положень методології стратегічного планування добровільно об'єднаних територіальних громад.

**Формування цілей дослідження.** Основними завданнями дослідження визначено: дослідити загальний стан справ щодо стратегічного планування на рівні добровільно об'єднаних територіальних громад, виділити проблеми низької результативності та ефективності процесу, надати пропозиції з удосконалення методології розробки стратегії та плану добровільно об'єднаної територіальної громади.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) з метою надання методичної допомоги міським, селищним та сільським радам, розробило типову структуру стратегії та плану соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади. Обов'язковими їх складовими є обґрунтування необхідності підготовки таких документів, аналітична частина, де за результатами аналізу соціально-економічного розвитку територіальних громад за останні роки визначаються сильні та слабкі сторони добровільного об'єднання, можливості та загрози зовнішнього середовища на шляху сталого розвитку новоутвореної громади, цілі, пріоритети, основні завдання розвитку на перспективу, механізми їх реалізації з особливим акцентом на фінансовому забезпеченні реалізації плану, а також особливості моніторингу та оцінки результативності реалізації запланованого.

Важливим етапом при складанні стратегії та плану соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади є аналіз можливостей місцевих бюджетів фінансувати реалізацію запланованих стратегічних завдань, адже у випадку їх обмеженості доведеться вдаватися до пошуку альтернативних бюджетним джерел фінансування. Відтак, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування має стимулювати, як відмічається у наукових колах, «мотиваційний чинник розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів» [4, с. 97].

Як результат диверсифікації можливих джерел фінансування завдань, організаційних та адміністративних заходів та проектів, які необхідно реалізувати в рамках щонайбільше п'яти пріоритетів соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади, фінансове забезпечення реалізації стратегії та плану соціально-економічного розвитку будь-якої новоствореної громади структурно може бути представлено: коштами державного бюджету,

зокрема, державного фонду регіонального розвитку, коштами місцевих бюджетів (у тому числі, коштами бюджету об'єднаної територіальної громади); коштами міжнародної технічної допомоги; коштами інвесторів, у тому числі залученими на засадах державно-приватного партнерства.

За офіційними даними Мінрегіону в Україні (станом на 01.05.2017 року) створено 413 об'єднаних територіальних громад; особливості їх формування подані у таблиці 1.

Таблиця 1

**Формування в Україні добровільно об'єднаних громад**

№ з\п	Області	Загальна кількість рад до реформи	Кількість об'єднаних територіальних громад	Кількість сільських, селищних, міських рад, що об'єдналися
1	Вінницька	707	24	76
2	Волинська	412	20	83
3	Дніпропетровська	348	34	94
4	Донецька	289	7	47
5	Житомирська	631	32	211
6	Закарпатська	337	5	16
7	Запорізька	299	24	94
8	Івано-Франківська	516	12	65
9	Київська	661	2	6
10	Кіровоградська	415	7	21
11	Луганська	194	4	25
12	Львівська	711	25	99
13	Миколаївська	314	20	72
14	Одеська	490	12	52
15	Полтавська	503	20	75
16	Рівненська	365	19	72
17	Сумська	411	18	85
18	Тернопільська	615	36	206
19	Харківська	458	5	22
20	Херсонська	298	14	54
21	Хмельницька	605	26	249
22	Черкаська	556	10	40
23	Чернівецька	271	18	62
24	Чернігівська	569	19	146
	Разом		413	1971

*Джерело: складено за матеріалами [5, 6].*

Варто відмітити, що держава, делегувавши повноваження та ресурси на місця, не лишається осторонь місцевих проблем, виконуючи, з одного боку, роль арбітра соціально-економічного розвитку територіальних соціально-економічних систем, з іншого, роль мотиватора місцевого розвитку через запровадження на державному рівні низки інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаних територіальних громад. Так, на державному рівні розробляється Державна стратегія регіонального розвитку, в якій визначаються пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів держави, задаються ключові параметри функціонування соціально-економічного середовища. Разом з тим, на національному рівні запроваджуються різновиди державної підтримки добровільно об'єднаних територіальних громад інформаційно-просвітницька, організаційна, фінансова та методична [7].

Такий різновид державної підтримки, як фінансова підтримка передбачає надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування та розвиток інфраструктури. Варто відмітити, що субвенції надаються, по-перше, згідно з планом соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади, по-друге, виключно у разі, якщо її межі повністю відповідають тим, які визначені перспективним планом формування територіальних громад, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України. Окрім субвенцій, фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад може здійснюватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), що виділяються на інвестиційні програми і

проекти регіонального розвитку, які, по-перше, спрямовані на підтримку такого об'єднання, по-друге відповідають пріоритетам, які визначені у Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року та відповідних стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів. Саме ця умова, поряд з низкою інших, зумовила необхідність приведення у відповідність до Державної стратегії регіонального розвитку тих регіональних стратегій розвитку, які розроблені до набрання її чинності.

Станом на 01 січня 2017 року з ДФРР на реалізацію 810 проектів виділено на 20% менше коштів, ніж передбачалося (3 млрд. грн. замість 3,8 млрд. грн.). В розрізі регіонів держави (як свідчать результати проведених розрахунків за даними [8]) простежується такий стан справ: сума виділених коштів суттєво менша за розмір передбаченої у таких регіонах: м. Київ (на 45%), Сумська область (на 35%), Дніпропетровська та Запорізька області (недофінансування за планом близько до 30%). У структурі коштів державного фонду регіонального розвитку, які передбачалися на реалізацію проектів, найбільша частка належить м. Київ (8%), Дніпропетровській, Донецькій та Львівській областям (7% на область), найменше – Кіровоградській, Миколаївській, Чернівецькій та Черкаській областям (близько 2% на кожну область). У структурі виділених коштів перше місце посідає Донецька область (8%), Львівська область (7%), Луганська область (6%).

Таке розходження між запланованим та виділеним фінансуванням, на наш погляд, обумовлено таким:

по-перше, новоутворені добровільні об'єднання територіальних громад опинилися у ситуації необізнаності відносно можливостей диверсифікації джерел фінансування, відповідно, вони не надали вчасно належним чином оформлених проектних заявок для участі у конкурсі на отримання фінансування з ДФРР;

по-друге, добровільно об'єднані територіальні громади визначили для себе на найближчу перспективу пріоритети, відмінні від тих, які рекомендовані для них Державною стратегією регіонального розвитку;

по-третє, добровільно об'єднані територіальні громади підійшли до планування місцевого соціально-економічного розвитку формально, в окремих випадках з акцентом на локальних соціальних об'єктах інфраструктури, обравши за проектне забезпечення реалізації стратегії ті пропозиції, що не мають впливу на підвищення конкурентоспроможності регіону.

У витоках можливості отримання фінансової підтримки від держави на місцевий соціально-економічний розвиток лежить наявність розробленої стратегії соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади. Однак, новоутворені громади виявилися неготовими до процесу стратегічного планування, а ті ради, які досі не прийняли рішення про об'єднання – не готові до будь-яких змін у системі управління об'єднаними громадами, усвідомлюючи тягар відповідності за місцевий соціально-економічний розвиток в умовах їх слабого економічного потенціалу. Позначається факт нестачі, в першу чергу, кваліфікованих спеціалістів, експертів з достатнім досвідом управління місцевим розвитком. Як результат, значна частина первинних стратегій розроблена за кошти грантових програм, зокрема за підтримки та під методологічним керівництвом Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні». Для новостворених добровільно об'єднаних громад і нині надається консультативна та методична допомога з розробки стратегій соціально-економічного розвитку в рамках програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Ефективній реалізації децентралізації сприяє і програма з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – «ULIT».

З урахуванням викладеного вище, базовими проблемами зі стратегічного планування соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаних територіальних громад варто визнати такі: невідповідність сільських, селищних та міських рад до об'єднання; брак знань з формування ефективної системи управління добровільно об'єднаною територіальною громадою; нестача або взагалі відсутність досвіду з розробки стратегій та планів соціально-економічного розвитку громад; відсутність проектних ідей, які б слугували базисом стратегії та плану соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної громади; невідповідність управлінців та активу громади до розробки проектних пропозицій, зокрема на отримання фінансування з ДФРР та в межах міжнародної технічної допомоги; неготовність органів місцевого самоврядування до співпраці з бізнесом з питань соціально-економічного розвитку, зокрема в рамках державно-приватного партнерства.

Натомість провідне місце у стратегічному плануванні повинно відводитися проектному забезпеченню реалізації стратегії та плану соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади. Відповідно, формування плану реалізації стратегії та плану – важлива складова методології стратегічного планування на рівні добровільно об'єднаної територіальної

громади, що визначатиме успішність активізації економічного зростання на місцях. У більш загальному вигляді у методологічному аспекті цей етап стратегічного планування може бути представлено так: генерування ідей (так званих завдань стратегічного плану) усіма стейкхолдерами через інтернет та інші ефективні інструменти комунікацій; залучення кваліфікованих експертів, консультантів до вибору ключових ідей та їх групування в рамках операційної цілі в межах кожної стратегічної цілі.

З огляду на це, при розробці стратегії та плану соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади варто приділити значну увагу організаційному питанню, адже, з одного боку, треба враховувати інтереси всіх населених пунктів, з іншого, виклики сучасності вимагають орієнтуватися на принцип партнерства трьох суб'єктів національної економіки: влади, бізнесу й громадськості під час роботи над стратегією чи планом соціально-економічного розвитку громади, тобто залучати до процесу прийняття рішень щодо місцевого соціально-економічного розвитку не лише представників влади, але й представників бізнесу та громадськості. Відтак, значну допомогу добровільно об'єднаним територіальним громадам можуть надати інституційні структури, які, з одного боку, сприяють утворенню партнерства між державним, приватним та громадським секторами національної економіки, з іншого, забезпечують узгодження державних, регіональних і місцевих ініціатив із інтересами приватного та громадського секторів у напрямі стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних соціально-економічних систем. Наразі функцію підтримки місцевого самоврядування та місцевих ініціатив, надання консультативної й методичної допомоги об'єднаним територіальним громадам у розробці стратегій розвитку та підготовці проектних заявок закріплено за Центром розвитку місцевого самоврядування.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Стратегічне планування – системний шлях до управління змінами, до створення спільного для усіх стейкхолдерів соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади бачення майбутнього, творчий процес визначення проблем, погодження реалістичних цілей і завдань, здійснення яких вирішить ці проблеми. За умов належної методологічної організації процесу його варто розглядати як потужний інструмент об'єднання лідерів бізнесу з представниками влади, що позитивно позначиться на місцевому діловому кліматі, конкурентному становищі громади, одночасно вирішуючи низку питань соціального спрямування. Відповідно, стратегії та плани добровільно об'єднаних територіальних громад за такої організації слугуватимуть свого роду інструментом підвищення конкурентоспроможності та забезпечення сталого розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Методичних рекомендацій 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 № 75 від 30.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua>.
2. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.
3. Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с.
4. Костьов'ят Г. І. Соціально-економічний розвиток країни в умовах децентралізації / Г. І. Костьов'ят // Науковий вісник Ужгородського університету (Серія Економіка). – 2016. – Випуск 1 (47). Т. 2. – С. 95-98.
5. Перелік об'єднаних територіальних громад // Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/04/OTG-413-stanom-na-10-05-17.pdf>.
6. Об'єднання громад // Сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/14>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Моніторинг стану використання коштів державного фонду регіонального розвитку станом на 01.01.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfrr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik>.

## REFERENCES

1. Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku Ukrainy «Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady» [Order of the Ministry of Regional Development of Ukraine “On approval of guidance on the formation and implementation of forecast and program documents of socio-economic development of the unified local community”] (30.03.2016). Retrieved from [http://surdp.eu/uploads/files/SP\\_OTG\\_Methodology\\_UA.pdf](http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf) [in Ukrainian].
2. Serohin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, Ye. I., Honcharuk N. T. et al. (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrument* [Management of strategic development of joint territorial communities: innovative approaches and tools]. Dnipropetrovsk [in Ukrainian].
3. Tkachuk, A.F., Kashevskiy, V. & Mavko, P. (2016). Strategichne planuvannja u gromadi [Strategic planning in the community]. Kyiv [in Ukrainian].
4. Kostoviat, H. I. (2016). Sotsialno-ekonomichni rozvytok krainy v umovakh detsentralizatsii [Socio-economic development under decentralization]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu – Scientific Bulletin of the Uzhhorod University*, 1 (47), 95-98 [in Ukrainian].
5. Perelik obiednanykh terytorialnykh hromad [List of territorial communities united]. *Sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku Ukrainy – Site of Ministry of Regional Development of Ukraine*. Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/04/OTG-413-stanom-na-10-05-17.pdf> [in Ukrainian].
6. Obiednannia hromad [Communities Association]. *Sait Detsentralizatsiia vlady – Site of Decentralization of power*. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/14> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» [The Law of Ukraine “On the voluntary union of territorial communities”] (05.02.2015). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
8. Monitoring the statuses of usage of state Regional Development Fund as of 01.01.2017. Retrieved from <http://dfrr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik> [in Ukrainian].