

УДК 352.07: 332.14

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ

Мамонова В. В.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків;

Троян М. О.,

головний спеціаліст, головний бухгалтер,

Полтавський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді,

м. Полтава

Узагальнено практику розроблення стратегій розвитку великих міст України. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування м. Полтави щодо стратегічного планування. Обґрунтовано напрями реформування організаційно-функціональної структури стратегічного планування в місті шляхом створення управління стратегічного розвитку міста як виконавчого органу міської ради, визначено його структуру та блоки функцій його структурних підрозділів. **Ключові слова:** стратегічне планування, стратегія розвитку міста, управління стратегічного розвитку міста, функції.

Matonova V. V.,

Doctor of Public Administration, Professor,

Professor Department of Regional Development and Local Government,

KRIPA NAPA, Kharkiv;

Troian M. O.,

Main Specialist, Chief Accountant,

City Center of Social Services for Families, Children and Youth, Poltava

IMPROVEMENT OF AN ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE STRATEGIC PLANNING PROCESS OF THE CITIES

Practice of strategy development in the big cities in Ukraine has been generalized. Activity of local governments of Poltava city concerning strategic planning has been analyzed. Ways of the organizational and functional structural reformation in strategic planning through creating Strategic Development Department of the city have been grounded, its structure and functions of the divisions have been determined.

Key words: strategic planning, city development strategy, Strategic Development Department of the city, functions.

Здійснення демократичних реформ в Україні закладає фундаментальну основу для становлення способу місцевого управління, що визначається як право територіальних громад у межах законів самостійно вирішувати питання місцевого розвитку, виходячи з інтересів мешканців, тобто місцевого самоврядування. Сьогодні багато міст вже практично перейняли на себе функцію планування власного соціально-економічного розвитку, що позитивно впливає на ефективність використання не лише бюджетних коштів, а й інших ресурсів громади.

Основою функціонування міст, їхнього життєзабезпечення, як відомо, є економічний розвиток, який повинен бути комплексним процесом, спрямованим на підвищення рівня життя територіальної громади, що

неможливо досягти без упровадження принципів місцевого самоврядування та розроблення стратегічних програм місцевого розвитку. Широке залучення мешканців міста до процесу стратегічного планування дозволяє їм впливати на вибір стратегії розвитку міської економіки, визначати напрями і пріоритети розвитку міста. Саме за допомогою стратегії розвитку територіальної громади, яка є основою стратегічного планування, можливо визначити комплекс проблем, пов'язаних з упровадженням і використанням нових технологій, розвитком міського маркетингу, удосконаленням структури управління містом, своєчасною і якісною підготовкою і перепідготовкою кадрів тощо.

Між тим організаційна структура стратегічного планування в більшості міст усе ще є недосконалою, як правило, відсутні спеціалізовані підрозділи серед виконавчих органів місцевого самоврядування, які б могли фахово здійснювати координацію діяльності щодо розроблення й реалізації відповідних стратегій розвитку. Необхідність вирішення зазначених питань актуалізує тему цієї статті.

Дослідженню методології стратегічного планування та практики його здійснення в містах і громадах України, а також узагальненню зарубіжного досвіду стратегічного планування присвячено багато публікацій, зокрема таких вітчизняних вчених і фахівців, як О. Берданова, О. Бойко-Бойчук, В. Вакулєнко, Г. Дробєнко, Я. Жовнірчик, В. Збукар, В. Нудельман, В. Пархоменко, В. Тертичка, Ю. Шаров, З. Шершньова та ін.

Метою статті є обґрунтування напрямів реформування організаційно-функціональної структури стратегічного планування в місті.

У багатьох країнах світу стратегічне планування розвитку територій запроваджено ще в середині або другій половині ХХ ст. Успішними прикладами розроблення і виконання стратегічних планів є Велика Британія, Німеччина, США, Швеція та інші європейські країни. Разом із тим позитивний досвід стратегічного планування вже нагромаджується і в Україні. Великі міста – Дніпро, Львів, Одеса, Харків – є яскравим прикладом різноманіття технологій здійснення стратегічного планування. За результатами узагальнення практики розроблення стратегій розвитку великих міст України зроблено такі висновки:

по-перше, відрізняється період, на який розроблено стратегію розвитку міста: м. Дніпро – до 2025 р., м. Львів – до 2025 р., м. Одеса – до 2011 р., м. Харків – до 2020 р.;

по-друге, в обраних містах було застосовано різні підходи до вибору та формулювання бачення їхнього майбутнього розвитку: у Дніпрі та Одесі традиційно визначали місію та бачення майбутнього, а у Львові і Харкові використали поняття “візія” як комплексне уявлення про майбутнє. Для реалізації сформульованих місій і досягнення стратегічного бачення (візії) в містах визначено шляхи, які включають пріоритети міської політики, стратегічні та операційні цілі та завдання, можливі сценарії розвитку.

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування міста Полтава щодо стратегічного планування показав наступне.

Для успішного розвитку м. Полтави, реалізації стратегічних завдань, удосконалення інфраструктури економічного розвитку, сприяння ефективному розвитку і використанню потенціалу м. Полтави, з метою застосування підходів інтегрованого розвитку міст відповідно до європейських принципів та цінностей, викладених у Лейпцизькій хартії сталого європейського міста, прийнятій 25 травня 2007 р. (Європейська хартія сталого розвитку міст), у рамках реалізації Проекту німецького товариства міжнародного

співробітництва (GIZ) “Інтегрований розвиток міст в Україні” в Полтаві розпочато реалізацію вищезгаданого проекту з метою розроблення комплексної стратегії розвитку міста. При цьому ключовою проблемою визначено відсутність достатнього кадрового, фінансового та фахового забезпечення для самостійного та організованого процесу сталого розвитку міста.

Головою комітету управління упровадженням Стратегічного плану економічного розвитку м. Полтави є міський голова. У разі відсутності міського голови координацію діяльності на його посаді, а також роботи заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів та керівника справами виконавчого комітету Полтавської міської ради здійснює перший заступник міського голови [3]. Серед виконавчих органів міської ради як суб’єктів стратегічного планування особливу роль, природно, відіграє управління економічних питань.

У цілому управління економічних питань виконує такі функції:

- сприяння виконанню законодавчих актів з упровадження ринкових реформ на підприємствах різних форм власності, в організаціях і установах міста;
- формування програми економічного і соціального розвитку в частині, що стосується розділів “Розвиток реального сектора економіки” та “Безпека життєдіяльності людини”;
- здійснення моніторингу за видами економічної діяльності, у т. ч. промислового виробництва, ефективності діяльності підприємств і організацій, інвестиційно та інноваційно привабливих підприємств;
- розроблення інвестиційних та інноваційних програми, спрямованих на пошук інвесторів та підвищення економічного потенціалу міста.

При цьому конкретні функції виконують структурні підрозділи управління економічних питань – відділ економічного аналізу та промислового розвитку; відділ інвестиційної політики, розвитку соціальної сфери та енергоменеджменту.

Проведене дослідження показало, що серед усього переліку функцій, визначених у Положенні про управління економічних питань, відсутні функції, безпосередньо пов’язані з розробленням та реалізацією стратегічних документів стосовно розвитку міста (стратегій, стратегічних планів і проектів), що вважаємо суттєвим недоліком, який негативно впливає на процес стратегічного планування в місті в цілому.

Слід відзначити, що рішенням 50-ї сесії Полтавської міської ради шостого скликання від 10 липня 2015 р. було створено комунальну організацію зі статусом неприбутковості – Інститут розвитку міста (далі – Інститут) Полтавської міської ради – для успішного розвитку міста, реалізації стратегічних завдань, удосконалення інфраструктури економічного розвитку, сприяння ефективному розвитку і використанню потенціалу міста, а також враховуючи рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 21 травня 2015 р. № 89 “Про затвердження Концепції участі м. Полтави у проекті “Інтегрований урбаністичний розвиток міста в Україні”. Згідно зі статутом, також затвердженим сесією Полтавської міської ради, Інститут створено з метою сприяння реалізації стратегії міста, проведення тренінгів і надання аналітичної підтримки у процесі створення та реалізації стратегії, спрямованої на задоволення потреб територіальної громади м. Полтави: здійснення виробничої, науково-дослідної діяльності, виконання робіт, надання послуг, визначених статутом, інших послуг, що не заборонені чинним законодавством України [1].

Інститут є юридичною особою, має майно, що знаходиться у нього в оперативному управлінні. Оскільки Інститут засновано як комунальну організацію, тобто на основі власності територіальної громади міста Полтави, його засновником і власником є територіальна громада міста Полтави в особі Полтавської міської ради, та підпорядкований він виконавчому комітету Полтавської міської ради. Інакше кажучи, Інститут розвитку міста не є виконавчим органом міської ради, а тому не має у складі своїх функцій функцію координації діяльності всіх стейкхолдерів міста (зацікавлених суб'єктів) щодо стратегічного планування розвитку міста.

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що в місті сьогодні відсутній виконавчий орган місцевого самоврядування, який би координував діяльність у сфері стратегічного планування розвитку міста. Виходячи з цього, вважаємо за доцільне створення *управління стратегічного розвитку міста* (далі – *Управління*) як виконавчого органу міської ради, що утворюється міською радою, тому підзвітне і підконтрольне їй, підпорядковане виконавчому комітету і міському голові або заступнику міського голови з питань діяльності виконавчих органів (економічні й соціальні питання).

Структура Управління має включати підрозділи, функції яких пов'язано з організацією діяльності щодо розроблення та реалізації стратегічного плану розвитку міста, управління проектами та залученням інвестицій, здійснення міжнародного співробітництва та координації розвитку туризму, реалізацією промоцій і міського маркетингу, зовнішньої рекламної діяльності. При цьому може бути розглянуто два варіанти структури такого управління – розширений або звужений, залежно від можливостей міського бюджету стосовно фінансування витрат на утримання такого органу місцевого самоврядування.

Пропоновану структуру Управління наведено на рис. 1 і 2 – розширений і звужений варіанти, відповідно.

Незалежно від обраної структури управління його основні завдання групуються за напрямками діяльності, укрупнено їх можна сформулювати так:

I блок завдань – зі стратегічного планування;

II блок завдань – з інвестицій і управління проектами;

III блок завдань – з туризму і міжнародного співробітництва;

IV блок завдань – з промоції і міського маркетингу.

Рішенням позачергової третьої сесії сьомого скликання Полтавської міської ради від 10 березня 2016 р. затверджено міську цільову програму “Організація підтримки та реалізації стратегічних ініціатив і підготовки проектів розвитку міста Полтави на 2016–2021 роки” [2].

У програмі визначено основні компоненти підготовки проектів розвитку м. Полтави, до яких віднесено:

– організацію процесів розвитку м. Полтави згідно з європейськими положеннями сталого розвитку міста, орієнтованих на потреби громадян;

– написання, консультування та реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги з метою реалізації Комплексної стратегії розвитку м. Полтави 2016–2025 рр. та Стратегії підвищення конкурентоспроможності м. Полтави до 2025 р.;

– втілення пілотних проектів для випробування підходу інтегрованого розвитку міста;

- покращання якості проектних пропозицій на підставі методики інтегрованого розвитку;
- закладання комунікаційної платформи на тему методики інтегрованого розвитку з використанням міжнародного досвіду;
- проведення регулярного обміну досвідом між містами.



Рис. 1. Пропонована структура управління стратегічного розвитку міста (розширений варіант)



Рис. 2. Пропонована структура управління стратегічного розвитку міста (звужений варіант)

Проте програма фактично лише визначає правові, організаційні та фінансові основи підтримки, розвитку та функціонування Інституту [комунальної організації “Інститут розвитку міста” Полтавської міської ради].

Між тим проект у публічній сфері, до якої відноситься здійснення місцевого самоврядування в місті, – це комплекс взаємопов’язаних логічно структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовано на розв’язання найважливіших проблем розвитку окремих галузей міської економіки та/або територіальної громади міста, організацій та установ, і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. Усе це вимагає й специфічного підходу до управління проектами, спрямованими на реалізацію стратегічного плану міста.

Саме тому на відповідний відділ управління стратегічного планування, утворення якого запропоновано вище, має бути покладено функцію координації робіт із розроблення проектів розвитку міста та організаційно-методичне керівництво, координацію та забезпечення діяльності всіх структурних підрозділів міської ради з питань розроблення проектів розвитку міста, перш за все – стратегічних інвестиційних проектів.

У свою чергу, це потребує кадрового забезпечення муніципального управління в напрямі проектного менеджменту, підвищення кваліфікації фахівців виконавчих органів міської ради та виконавчих органів районних у місті рад у сфері якості управління містом та інтегрованого розвитку міста.

За результатами проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо реформування організаційно-функціональної структури стратегічного планування в місті. Упровадження запропонованих рекомендацій виконавчими органами місцевого самоврядування (з питань економічного і соціального розвитку території) сільських, селищних, міських рад, а також рад об’єднаних територіальних громад надасть можливість удосконалити процес стратегічного планування розвитку міста, підвищити його результативність та ефективність.

Подальших розвідок потребують питання щодо механізмів упровадження проектного підходу в організацію виконання стратегічних планів розвитку громад і регіонів.

Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Полтавської міської ради. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/people/irmista/>
2. Про затвердження міської цільової програми “Організація підтримки та реалізації стратегічних ініціатив і підготовки проектів розвитку міста Полтави на 2016–2021 роки”: рішення позачергової третьої сесії сьомого скликання Полтавської міської ради від 29 берез. 2016 р. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/documents/>.
3. Про розподіл обов’язків між міським головою, секретарем міської ради, першим заступником міського голови, заступниками міського голови з питань діяльності виконавчих органів та заступником міського голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючим справами виконавчого комітету Полтавської міської ради у новій редакції: рішення 45-ї сесії Полтавської міської ради шостого скликання від 27 листоп. 2014 р. URL: http://www.rada-poltava.gov.ua/files/rish_6_45_48.zip.

Надійшла до редколегії 28.02.2017 р.