

Ю. С. Рогозян,

к. е. н., заступник завідуючого відділом проблем міжрегіонального співробітництва,
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ЗБІР ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОЦЕДУРА ВИВЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ДЛЯ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Yu. Rohozian,

Candidate of Economic Sciences, Deputy Head of the Department of Interregional Cooperation Issues
Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine, Kyiv

INFORMATION GATHERING AND PUBLIC OPINION POLLING PROCEDURE TO FORM A DEVELOPMENT STRATEGY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

Європейські тенденції розвитку надають Україні широкі можливості, одна з яких — самостійність об'єднаних територіальних громад, для діяльності яких край важливо мати навички стратегічного планування. Положення статті розкривають особливості формування стратегії (стратегічного плану) розвитку громади на етапі збору інформації та процедури вивчення громадської думки. Послідовно представлено та охарактеризовано чотири види аналізу, ефективні для збору необхідної інформації щодо вивчення наявної ситуації в громаді. Також надано конкретні рекомендації щодо проходження процесу вивчення громадської думки (шляхом опитування) у випадку обмеженості або некоректності статистичних даних у громаді.

European development tendencies give Ukraine wide opportunities, one of which is the independence of the United territorial communities, for whose activity it is important to have strategic planning skills. The provisions of the article reveal the peculiarities of forming a strategy (strategic plan) for community development at the stage of gathering information and procedures for studying public opinion. Four types of analysis are presented in succession and described, which are effective in gathering the necessary information for studying the current situation in the community. There are also specific recommendations for passing public opinion polling (through surveys) in the case of limited or incorrect statistical data in the community.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, стратегія (стратегічний план) розвитку, збір інформації, аналіз, громадська думка, опитування.

Key words: united territorial communities, strategy (strategic plan) of development, information gathering, analysis, public opinion, polling.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ

Роль якісного стратегічного планування та реалізації стратегії розвитку неухильно зростає одночасно зі зростанням кількості об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ) в Україні [1], які, на жаль, далеко не завжди спроможні самостійно визначати свої стратегічні пріоритети. Тому постає необхідність теоретико-методичного розгляду всього процесу розробки

стратегії розвитку, крок за кроком: від підготовчого етапу до етапу контролю за виконанням та реалізацією Стратегії ОТГ.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ ТА ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ

Дослідженням проблем діяльності та стратегічним плануванням об'єднаних територіальних громад займалися такі видатні українські вчені, як В. Пилипів, І. Лу-

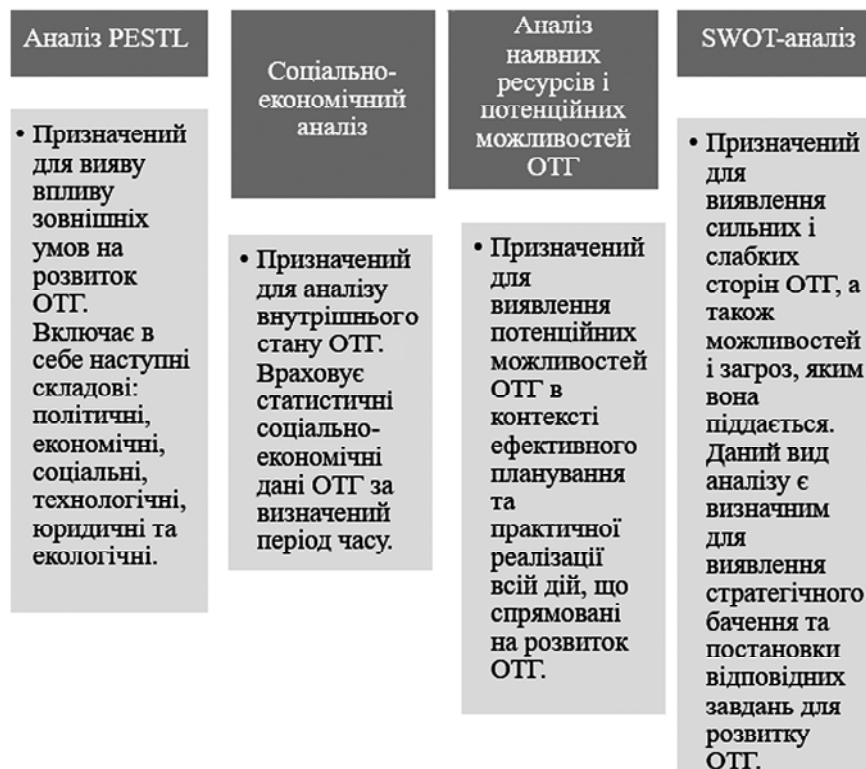


Рис. 1. Основні види аналізу для вивчення наявної ситуації в громаді

ніна, В. Опарін, А. Тичковська, С. Юрій, В. Кравченко, проте досі нерозкритим питанням є допомога у розробці стратегії розвитку для ОТГ. Існує декілька нормативно-правових актів, де зустрічається дане питання [1—5], але поетапної деталізованої інформації бракує. Важливим кроком на шляху громади є проходження другого етапу розробки Стратегії (стратегічного плану) розвитку — збір інформації та вивчення громадської думки. На жаль, професійний кадровий потенціал громад не досить високий, тому доцільним виступає допомога ОТГ у великому процесі формування стратегії, що й обумовлює мету цього дослідження.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За часів, коли ресурси ОТГ є далеко не безмежними, ефективний розподіл ресурсів громади стає ще більш важливим [2], тому цей факт необхідно враховувати на наступному етапі розробки стратегії розвитку ОТГ (після підготовчого періоду), коли необхідно зібрати весь комплекс потрібної та наявної у громаді документації, а також вивчити громадську думку щодо всього процесу.

Практичний досвід показує, що збір інформації для вивчення наявної ситуації в громаді в основному охоп-

лює наступні види аналізу (рис. 1), які розташовані в порядку їх виконання (дій — англ. — Actions).

ACTION 1. Проведення PESTLE-аналізу ОТГ.

Розвиток ОТГ, звісно, залежить від правильних та ефективних керівних рішень, проте в значній мірі визначається також факторами зовнішнього середовища. Для того, щоб зрозуміти наявність та ступінь впливу політичних, економічних, соціальних, технологічних, юридичних (правових) та екологічних тенденцій на діяльність ОТГ, необхідно провести PESTLE-аналіз, в якому необхідно намагатися врахувати максимум зовнішніх факторів для найбільш повного дослідження та аналізу (табл. 1).

ACTION 2. Збір інформації для проведення соціально-економічного аналізу ОТГ.

Соціально-економічні параметри будь-якої громади представляють собою кількісні та якісні показники, що характеризують стан ОТГ за конкретно визначений період, які рекомендується розглядати за двома напрямками: загально-географічним (який дозволяє розробникам зрозуміти історичне місце громади, внутрішню логіку та специфіку формування, становлення і розвитку конкретної громади в цьому регіоні, країні, виділити особливості, що визначають просторові, структурні, демографічні зрушення ОТГ в досліджуваний період часу)

Таблиця 1. Приклад проведення PESTLE-аналізу для ОТГ

Політичні фактори	Економічні фактори	Соціальні фактори	Технологічні фактори	Юридичні (правові) фактори	Екологічні фактори
- процеси реалізації національних реформ (особливо реформи децентралізації); - співробітництво на національному та регіональному рівнях; - асоціювання до Європейського Союзу	глобалізація економіки; світова фінансова криза; збільшення ринку робочої сили	посилення процесів урбанізації; загальне зниження рівня освіти	ефективність використання альтернативних джерел енергії; рівень поширення Internet-технологій та мобільного зв'язку	ефективність впровадження змін в міжнародному та національному законодавстві	високі стандарти захисту природного середовища; ефективність контролю за викидами до атмосфери
...

та структурно-функціональним (який дозволяє дослідити кожен елемент структури через його відповідне функціональне призначення).

До загально-географічного напрямку слід віднести:

- історичні відомості про формування та розвиток ОТГ (дата формування, кількість адміністративно-територіальних одиниць, до входять до структури ОТГ, тощо);

- адміністративно-географічні показники (місце розташування ОТГ, площа ОТГ, наявні кордони, територіальний поділ ОТГ (за наявності), тощо);

- стан навколишнього середовища та наявні на території ОТГ природні ресурси.

До структурно-функціонального напрямку слід віднести:

- демографічні показники (стан ринку праці ОТГ, показники природного руху населення, тощо);

- показники виробничої інфраструктури (кількість суб'єктів великого, середнього і малого підприємства, структура малих і середніх підприємств за видами економічної діяльності, кількість сільськогосподарських підприємств тощо);

- показники інформаційної інфраструктури та рівня розвитку комунікацій в ОТГ (кількість абонентів мобільного зв'язку, кількість користувачів Internet-послуг у кожній адміністративно-територіальній одиниці ОТГ, тощо);

- показники транспортної інфраструктури (кількість автомобільно-транспортних підприємств, протяжність доріг регіонального та місцевого значення, тощо);

- показники гідравлічної (водної) інфраструктури (загальна кількість дамб, загальна кількість свердловин, обсяги забруднення (викидів) тощо);

- показники стану енергетичного сектору (кількість енергетичних об'єктів, енергоємність, ефективність використання того чи іншого виду енергії, тощо);

- показники соціальної інфраструктури (кількість закладів загальної, середньої та вищої освіти, кількість закладів амбулаторного типу, тощо);

- показники адміністративних можливостей громади (аналіз бюджету громади).

Перелік показників може змінюватися у відповідності до особливостей кожної ОТГ, але дозволить здійснити базовий соціально-економічний аналіз через збір відповідних статистичних даних, існуючих чинних документів, звітів та за результатами перших консультацій робочої групи з представниками бізнесу та влади (з метою отримання додаткових матеріалів та інформації, що бракує).

У процесі збору відповідної статистичної інформації важливим принципом збалансованості та відповідності, що містять в собі розумне обмеження зібраних даних з метою адекватності та безпосередньої значущості, відповідності показників саме досліджуваній громаді (адже, з однієї сторони, кожна адміністративно-територіальна одиниця має свої особливості, на які, звісно, необхідно зважувати, а з іншої — аналіз нерозбірливо великого пласту показників може призвести до результатів, які будуть загальними та застосовуваними для більшості ОТГ, що є серйозною помилкою на шляху отримання реального результату аналізу соціально-економічного стану конкретної громади).

Важливим є також той факт, що аналіз соціально-економічного стану громади має будуватися у відповідності до потреб кожної ОТГ: зайвим є аналіз тих матеріалів, які здаються цікавими, проте не мають відношення до розвитку конкретної досліджуваної території. Натомість, увагу слід приділяти даним про надійність, якість і точність отриманих статистичних показників, адже відірвані від контексту, вони досить часто не мають значення (наприклад, кількість дітей шкільного віку в громаді не має великого значення без відомостей про

наявність та кількість закладів освіти, в яких вони можуть навчатися).

Таким чином, виконанню аналізу соціально-економічного стану ОТГ слід приділити велику увагу, адже більшість результатів саме цього виду аналізу будуть покладені в основу проведення SWOT-аналізу (аналізу сильних і слабких сторін, можливостей і загроз громади), результати якого будуть використовуватися при виборі пріоритетів розвитку та визначенні стратегічних цілей громади.

АСТІОН 3. Аналіз наявних ресурсів і потенційних можливостей ОТГ.

Проведення даного виду аналізу має на меті виявити та оцінити стан адміністративних можливостей ОТГ, адже її успішний розвиток також багато в чому залежить від якості адміністративних послуг, прийнятих управлінських рішень, адміністративної спроможності успішно та ефективно втілити в життя стратегію розвитку та, в подальшому, контролювати її виконання. Серед існуючих інструментів для визначення можливостей ОТГ виділяється європейська методика САФ (Common Assessment Framework — Загальна Схема Оцінювання) [5], яка була розроблена у 2000 році фахівцями Європейського Союзу з державного управління і представляє собою головну ідею про те, що найефективніші результати адміністративної діяльності (в нашому випадку — громади) в роботі з підприємствами, громадянами досягаються завдяки самооцінці за декількома критеріями (персональне лідерство, партнерство, ресурси та процеси); ця методика дозволяє одночасно поглянути на різні ракурси управління громадою.

Така методика є універсальною, тобто її можна адаптувати до будь-якого рівня управління та організації: національного, регіонального, місцевого, що, безперечно, виділяє її на тлі інших. Представляю собою графо-аналітичну схему з дев'яти прямокутних зон, які визначають критерії оцінки за групами (кожна посадова особа заповнює всі зони, виходячи зі своєї суб'єктивної оцінки, за які потім нараховуються відповідні бали). Так, наприклад, перші п'ять критеріїв складають групу "Можливості" та визначення оцінки дій адміністрації громади, а також для досягнення бажаних результатів розвитку громади. Наступна група критеріїв має назву "Результати" та включає суб'єктивне сприйняття результатів діяльності громади. У свою чергу кожен критерій моделі об'єднує кілька складових, кожна з яких містить передбачувані області для оцінки, які допомагають визначити, чи відповідає реальна діяльність громади вимогам відповідної складової.

АСТІОН 4. Проведення SWOT-аналізу ОТГ.

SWOT-аналіз (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз) представляє собою узагальнюючий етап аналізу ОТГ та є дуже важливим кроком у всьому процесі розробки Стратегії, адже саме цей аналіз є її основою та містить наступні компоненти:

- сильні сторони (наприклад, вигідне географічне положення громади, розвинена виробнича інфраструктура тощо);

- слабкі сторони (наприклад, дефіцит висококваліфікованої робочої сили, нестача навчального приладдя для закладів загальної освіти тощо);

- можливості (наприклад, можливість збільшення робочих міст, відновлення транспортної інфраструктури сел та селищ громади тощо);

- загрози (наприклад, високий рівень природного скорочення населення, високий рівень забруднення навколишнього середовища тощо).

Цей вид аналізу є найбільш розповсюдженим та узагальнюючим три попередні види аналізу, а також є найбільш простим і точним, адже в разі відсутності необхідних даних (або за наявності ненадійних даних), може базуватися на результатах якісних показників, що збираються в ході опитувань та вивчення думки фахівців.

У результаті проведення такого виду аналізу представники громади розуміють свої сильні сторони, які треба розвивати та примножувати; слабкі сторони, які необхідно намагатися викоринити або звести до мінімуму. Необхідно пам'ятати, що можливості та загрози не можуть існувати окремо, вони повинні бути обгрунтованими, а також треба дотримуватися реальності та обережності, щоб не встановлювати занадто високі для громади цілі, досягнення яких неможливо.

Коли всі чотири блоки аналізу визначені громадою, рекомендується здійснити ранжування всіх складових за ступенем їх важливості і впливу на розвиток саме досліджуваної громади, що допоможе полегшити та прискорити процес складання конкретного та деталізованого переліку потреб і потенційних напрямків розвитку ОТГ.

ACTION 5. У випадку обмеженості статистичних даних деякі важливі дослідження можна отримати через опитування представників бізнесу або конкретних фахівців у своїй справі, а також вивчити громадську думку щодо всього процесу розробки Стратегії розвитку ОТГ або окремої її частини. Треба бути готовим та чітко усвідомлювати, що аналіз стану та розвитку громади ніколи не зможе бути тільки раціональним, адже на ваги ставляться інтереси різноманітних зацікавлених сторін, у представників яких бувають різні погляди та упередження. Проте важливим є досягнення консенсусу за більшістю позицій Стратегії, бо від цього залежить наявність міцного фундаменту для подальшого втілення положень документу. Для цього вважається доцільним проводити публічні консультації з питань розробки Стратегії розвитку ОТГ з самого початкового етапу, а результати всіх відкритих обговорень публікувати на Internet-ресурсах задля широкого загалу.

Процедура вивчення громадської думки повинна забезпечуватися з метою виявлення ступеня задоволеності мешканців якістю послуг, що надаються в громаді та подальшою розробкою заходів, спрямованих на підвищення їх якості. Вивчення думки мешканців проводиться письмово через таємне анкетування (власноруч або через Internet-ресурси, наприклад на web-сайті громади). Представники робочої групи організують проведення опитування, визначають форму та зміст анкет та аналізують результати опитування задля їх урахування в подальшій роботі над розробкою Стратегії розвитку ОТГ.

Форма та зміст анкет для проведення опитування може різнитися для кожної окремої громади, проте повинна містити обов'язкові реквізити:

- прізвище, ім'я, по батькові, посаду та контактну інформацію особи, яка здійснює проведення опитування;
- дату проведення опитування;
- місце проведення опитування;
- перелік питань, що задаються респонденту;
- загальні відомості про респондента (стать, вік, місце проживання, тощо).

Кожна анкета повинна містити передбачений перелік найбільш важливих питань (факторів, чинників), що мають найбільший вплив на розвиток ОТГ. Під кожним з питань анкети повинне бути передбачене місце запису коментаря або додаткової інформації, яку бажає повідомити респондент. Важливим також є те, що до початку заповнення анкети респондент повинен бути попереджений про право не відповідати на будь-які з поставлених йому запитань (гарантоване Конституцією України).

Згодом, за результатами вивчення думки населення, представники робочої групи оформляють аналітичний звіт, який повинен містити результати вивчення думки мешканців громади та обов'язково рекомендації щодо усунення виявлених недоліків.

ВИСНОВКИ

Таким чином, етап збору інформації та процедури вивчення громадської думки є дуже важливим у процесі

розробки Стратегії розвитку ОТГ, який не можна недооцінювати. Він є базою для всього подальшого дослідження, за результатами якого громада зможе визначити пріоритети свого розвитку та сформулювати стратегічні цілі на декілька років вперед. Уважне та ґрунтовне виконання цього етапу тягне за собою наступний етап формування та розробки Стратегії (стратегічного плану) розвитку ОТГ — визначення пріоритетів розвитку та формулювання стратегічних цілей громади, що потребує подальших науково-практичних досліджень.

Література:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] // База даних "Законодавство України" / ВР України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 01.08.2017).

2. Про Стратегію сталого розвитку — Україна 2020: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] // База даних "Законодавство України" / ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 01.08.2017).

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] // База даних "Законодавство України" / ВР України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (дата звернення 01.08.2017).

4. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс] // База даних "Законодавство України" / ВР України. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 02.08.2017).

5. Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць Співдружності: Рішення Ради голів урядів СНД від 01.11.2004 № 997_826 [Електронний ресурс] // База даних "Законодавство України" / ВР України. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_826 (дата звернення 02.08.2017).

References:

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), The Order "Konceptiya reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorial'noyi organizaciyi vlady v Ukraini" [The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed August, 1 2017).

2. The President of Ukraine (2015), The Decree "Pro Strategiyu stalogo rozvy'tku — Ukrayina 2020" [About the Strategy of Sustainable Development — Ukraine 2020], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed August, 1 2017).

3. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), The Order "Derzhavna strategiya regional'nogo rozvy'tku na period do 2020 roku" [The state strategy of regional development for the period till 2020], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (Accessed August, 1 2017).

4. The Council of Europe (1985), "Yevropejs'ka Hartiya misceвого samovryaduvannya" [European Charter of Local Self-Government], available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed August, 2 2017).

5. The Commonwealth of Independent States (2004), "Konceptiya mizhregional'nogo ta pry'kordonnogo spivrobotny'ctva derzhav-uchasny'cz' Spivdruzhnosti" [Concept of interregional and border cooperation of the member states of the Commonwealth], available at: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_826 (Accessed August, 2 2017).

Стаття надійшла до редакції 03.08.2017 р.