

ОЦІНКА РОЗВИТКУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ МІСТ В УКРАЇНІ

EVALUATION OF STRATEGIC PLANNING OF CITIES IN UKRAINE

У статті проаналізовані результати дослідження розвитку стратегічного планування українських міст. Була здійснена класифікація існуючих підходів при розробці стратегічних документів. У 2012 році були проведені дослідження змісту офіційних сайтів органів місцевого самоврядування найбільших міст України. Веб-сайти 105 міст України вивчались по наступним напрямкам: наявність стратегічних документів (коли вони були розроблені, ким); методи, які використовувалися при їх розробці; перелік нормативно-правових документів по розробці та реалізації стратегій управління. Під час аналізу в якості основних проблем стратегічного планування були визначені наступні: відсутня уніфікації методів та методик стратегічного планування; немає Положення по моніторингу та корегуванню стратегічних планів. Автор пропонує використовувати прагматичний підхід до розробки стратегічних документів і типологію стратегій.

В статье проанализированы результаты исследования развития стратегического планирования украинских городов. Была осуществлена классификация существующих подходов при разработке стратегических документов. В 2012 году были проведены исследования содержания официальных сайтов органов местного самоуправления крупнейших городов Украины. Сайты 105 городов Украины изучались по следующим направлениям: наличие стратегических документов (когда они были разработаны, кем); методы, которые использовались при их разработке; перечень нормативно-правовых документов по разработке и реализации стратегий управления. В ходе анализа в качестве основных проблем стратегического планирования были определены следующие: отсутствует унификация методов и методик стратегического планирования; нет Положения по мониторингу и корректировке стратегических планов. Автор предлагает использовать прагматический подход к разработке стратегических документов и типологию стратегий.

In the article results of research of Ukrainian cities strategically planning are analyzed. The classification of existing to the development of strategic documents implemented. In 2012 research was conducted contents of official websites of local government of biggest cities in Ukraine. The websites of 105 cities of Ukraine studied for the following positions: availability strategy (strategic plans), strategic documents (when it was developed, by whom), use methods in developing a strategy, a list of legal documents relating to the development and implementation of management strategies. The main problems of strategic planning characterized. The author considers that there are not uniform of the planning method, of the regulation on the structure of planning. The article describes

that there are not provisions for the design, monitoring and correlation of strategic plans. The author proposes to use a pragmatic approach to the development of strategic documents and typology of strategies.

Ключові слова: стратегічне планування, місто, стратегія, стратегічний план.

Вступ. В сучасному суспільстві багато уваги приділяється розвитку стратегічного планування (СП) міст. Актуальність впровадження системи СП міст пов'язано з тим, що воно є визнаним у світовій практиці методом в системі управління, який дає можливість створювати умови і використовувати потенціал місцевої територіальної громади, консолідувати зусилля влади і населення для перспективного розвитку міста. СП дозволяє приймати обґрунтовані рішення з урахуванням стратегічних цілей розвитку території. Проблеми розвитку стратегічного планування розвитку міст розглядалися в публікаціях російських учених Леонтьєвського центру: А.М. Широкова, С.М. Юркової. Серед українських дослідників розвитку міст насамперед слід виділити праці Б. Адамова, О. Бойко-Бойчука, В. Мамутова, В. Рибака та інших. Практично не дослідженим є питання оцінки сучасного стану стратегічного планування (СП) міст України. Це обумовлює актуальність, мету та напрямки проведеного дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є оцінка сучасного стану стратегічного планування міст в Україні.

Методологія. У 2012 р. було проведене дистанційне дослідження змісту 105 офіційних сайтів органів місцевого самоврядування найбільших міст України. Вибір такого методу дослідження був пов'язаний з відсутністю статистичної та відомчої інформації у регіональних та центральних органах влади (Міністерства регіонального розвитку і ЖКГ; Міністерства економічного розвитку та торгівлі) стосовно кількості і якості розроблених стратегічних планів міст. Такий обмежений обсяг інформації за стратегічним плануванням значно звужує можливість науковцям, громадськості та мешканцям міста взяти участь в процесі стратегічного планування.

Результати дослідження. Кількісний аналіз сайтів міських рад показав: стратегічні плани розробляються переважно у великих населених пунктах, обласних центрах або ж містах обласного підпорядкування. Що стосується малих міст районного значення, то лише одиниці створили свої стратегічні плани, розробили стратегії.

Перші плани розвитку міст в Україні стали розроблятися ще в 1994-1995 рр. у містах Львів, Тернопіль та Харків. Слід зазначити, що через різні обставини ці плани не були прийняті і реалізовані. Під час зробленого аналізу

було визначено, що перші розроблені стратегічні плани розвитку міст носили в більший мірі популістський характер, не мали матеріально-фінансового забезпечення. Лише в 1997 році було розроблено Агенцією економічного розвитку Івано-Франківщини спільно з Канадсько-Українським бізнес-центром та за фінансуванням Канадської агенції міжнародного розвитку перший стратегічний план розвитку м. Івано-Франківськ.

Зараз різні форми СП використовуються в багатьох містах України, у деяких містах вже впродовж декількох років розроблено декілька послідовних стратегічних документів. Так, у м. Київ були розроблені: Стратегія соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 р., [1] Стратегія розвитку Києва до 2025 р.[2].

Під час проведеного дослідження були визначені наступні проблеми в розвитку стратегічного планування (СП) за містами України:

1. У деяких містах працівники міської влади не бачать різниці між стратегічним планом розвитку і стратегією. Так, у більшості областей (зокрема Львівській, Івано-Франківській, Чернігівській, Вінницькій, Сумській) превалює методичний підхід до розробки стратегічного документу як до стратегії, що визначає пріоритетні напрямки й завдання. І лише, в деяких областях (Закарпатська) підходять до розробки даного документу як до стратегічного плану, в якому описано поетапні плани дій щодо реалізації стратегічних та оперативних цілей і завдань, регламентовано джерела фінансування й механізми реалізації стратегічного плану регіону у визначені терміни з покладанням відповідальності на конкретних виконавців [3].

2. У більшості документів не зазначено місце та роль стратегії в системі інших документів, які розробляються у місті.

3. Стратегічні документи мають різний термін дії планів. Більшість планів складено на 5 років – м. Чернівці (2012-2016 рр.), Івано-Франківськ – (2011-2015 рр.); 7 років – м. Чернігів (2007-2015рр.). У багатьох документах не зазначено термін їх дії, що робить неможливим здійснювати конкретне планування із визначенням індикаторів та показників, які б могли охарактеризувати певний рівень досягнення результатів.

Термін дії СП, коригування або перегляду стратегій залежить від специфіки громади, її географічного розташування, рівня розвитку економіки, структури громади, від конкретних умов, які визначають також ступінь деталізації стратегічних планів. На наш погляд доцільно визначати складові елементи планування наступним чином у часі: довгострокові цілі розробляти – на 10-20 років; стратегічні задачі – 5-10 років, плани дій – 1 рік (тактичні задачі).

4. В розробці планів беруть участь суб'єкти планування з різними правами та функціями. Так, наприклад були створені такі органи для розробки стратегічного плану: м. Севастополь – експертна рада; м. Рівне, м. Суми – експертний комітет; м. Вінниця, м. Херсон – експертний комітет з економічного розвитку і т.п. В деяких містах було створено декілька органів, які займалися стратегічним плануванням – так, у м. Полтаві існувала робоча група з розробки стратегії економічного розвитку та експертний комітет з економічного розвитку. Це викликало дублювання функцій у таких органів.

В більшості планів зазначено, що функції зі СП покладаються на Комітет з управління впровадженням Стратегічного плану (КУВСП). У той же час не має розробленого Положення про структуру, повноваження, права, обов'язки, відповідальність, організаційні аспекти діяльності цих органів. Це приводиться до того, що висновки, рішення та рекомендації цих органів не мають обов'язкової сили. Ці органи носять тимчасовий характер, не зрозуміла їх підпорядкованість та місце в системі існуючої структури органів місцевого самоврядування.

Результати проведеного аналізу, узагальнення підходів, які містяться в фаховій літературі [4; 5; 6] дозволили виділити класифікацію існуючих підходів до розроблення стратегічних документів за наступними напрямками:

4.1. В залежності від основних суб'єктів планування:

4.1.1. Управлінський підхід – орган влади доручає розроблення стратегії своїм підрозділам.

а) відомчий тип – розробка виконується вузьким колективом усередині адміністрації, найчастіше окремим управлінням чи департаментом; інші структури адміністрації не беруть участь у роботі. У рамках отриманого плану виявляється неможливою організація діяльності навіть різних департаментів і управлінь адміністрації, що знаходяться в конкуренції стосовно територіального бюджету;

б) адміністративний тип – розробка виконується багатогалузевим колективом усередині адміністрації; бізнес, громадськість і стейкхолдери інформуються, але не залучаються до роботи. Готовий план подається на затвердження уповноваженого органу.

4.1.2. Експертний підхід передбачає залучення спеціалістів ззовні:

а) стратегію на конкурсних засадах розробляють консультативна організація, науково-дослідна установа, вища навчальна установа тощо, які мають потенціал для опрацювання стратегії. У спеціальній літературі для характеристики даного підходу використовується також поняття «технократичний тип» – серед розробників домінує представлення про

можливість усе детально і точно спрогнозувати і розрахувати, і план розуміється як виключно наукова розробка.

б) до розроблення стратегії залучають міжнародних експертів, робота яких фінансується з донорських організацій. Такі спеціалісти можуть дати об'єктивнішу оцінку наявного стану громади, виконати описову частину, економічний аналіз, сконструювати сам план дій. Якість самого плану може в такому випадку значно зрости. Недоліком такого підходу може бути недостатнє знання експертами специфіки, ментальності та особливостей громади.

4.1.3. Громадський підхід дає змогу створити комітет з написання стратегічного плану розвитку, розробити стратегічний план та забезпечити його виконання. За такого підходу громадяни відчують себе "співучасниками" планування. Серед напрямів такого підходу, можливо виділити:

а) елітарний підхід – до СП залучається вузьке осіб. Робота з планування ведеться закрито, результати не публікуються, але використовуються;

б) партнерський підхід передбачає рівноправну участь у робочій групі представників всіх секторів громади, тим самим враховуються їхні інтереси у загальній стратегії міста. Робоча група з планування стратегічного розвитку залучає до розроблення експертну групу і доручає їй виконання аналітично-розрахункових робіт. Це оптимальний підхід до написання плану стратегічного розвитку територіальної громади.

Істотними перевагами застосування громадського партнерського підходу до розроблення стратегії є: поєднання інтелектуального потенціалу та зусиль групи фахівців-експертів з потенціалом територіальної громади; об'єднання фінансових і матеріально-технічних ресурсів партнерів та зацікавлених сторін – потенційних учасників розвитку території; впровадження інноваційних технологій у процес планування; підвищення прозорості влади, розвитку зв'язків з громадськістю (бізнесовою, науковою тощо) та формування громадянського суспільства [4, с. 18].

4.2. В залежності від цілей СП можливо виділити:

- Популістський тип – у цьому випадку акцент робиться на інтенсивній PR-кампанії, розробка стратегічного плану зв'язується з тим чи іншим політичним лідером, зміст плану зводиться до обіцянок.

- Прагматичний тип – розробка стратегічного плану, як правило, ведеться під зовнішнім адміністративним впливом, підкоряється задачі укластися у визначений термін, видати документ заданої структури і йде за графіком.

5. При розробці стратегічних документів використовуються різні методики, відсутня єдина методика.

Дослідник Мавко П. виділяв наявність наступних видів методик: американська (канадська); європейська: британська (французько-швейцарська); польська як синтез американської та європейської (британської та швейцарської); литовська (школа управління і демократії у Клайпеді) як творче засвоєння на базі власних розробок американської та європейської (британської); російська (Леонтьєвський центр, Санкт-Петербург; Інститут економіки міста, Москва) як адаптація американської і європейської [7].

Більшість стратегічних планів розвитку міст України розроблялися за вагомою фінансовою підтримкою закордонних державних та недержавних фондів [8]. Дамо загальну характеристику діяльності основних суб'єктів СП в Україні.

Діяльність Волинського ресурсного центру (ВРЦ) у галузі СП. Технології СП, які застосовуються експертами цієї організації, створені на основі міжнародного та вітчизняного досвіду та успішно зарекомендували себе у понад 100 громадах України. Застосовувана Волинським ресурсним центром методика розробки стратегічних планів сталого розвитку міст (селищ) була отримана у 2002 році від польського проекту Umbrella Програми розвитку ООН та адаптована до українських умов [9]. Важливі особливості, які відрізняють підхід Волинського ресурсного центру до СП розвитку міст, наступні: - всі елементи стратегічного плану розробляються мешканцями громади – представниками різних суспільних середовищ; - при стратегічному плануванні застосовується сучасна концепція сталого розвитку населених пунктів. Ця концепція передбачає необхідність розвивати місто у трьох напрямках одночасно – економіка, соціальна сфера, система охорони довкілля; запропонований підхід орієнтований на порівняно невеликі населені пункти, у мешканців яких присутне відчуття “громади”.

Діяльність західноукраїнського ресурсного навчального центру.

Громадські організації КАПЛ «ВЕСТЕД» та Західноукраїнський ресурсний навчальний центр (ЗУРНЦ) реалізовували спільний проект, фінансований програмою «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», за яким для громади м. Виногорова було розроблено стратегічний план, створено в апараті виконкому центр управління стратегічним планом та узгоджено бачення майбутнього громади міста, району та області.

Справжнім проривом у стратегічному плануванні місцевого (територіального) розвитку стала діяльність Програми Партнерство громад, в рамках якої стратегічні плани розвитку почали формуватися відразу у 15 містах України. Спеціальний формат та ексклюзивна ідеологія Програми партнерства громад дозволила залучити кваліфікований експертний потенціал для

забезпечення такого масштабного завдання. Методологія, яку використовують консультанти ЗУРНЦ, сформувалася як творче засвоєння та опрацювання різних методологічних шкіл: американської, польської (яка сформувалася на основі комбінування американської та європейської (швейцарської), російської (методологія Леонт'євського Центру (С.-Петербург) та Фонду Інституту економіки міста (Москва), а також литовської (Школа демократії та управління, Клайпеда)[9].

В основу методології школи ЗУРНЦ покладено такі положення:

- використання як внутрішніх ресурсів території, так і можливостей зовнішнього оточення.
- глибока і всебічна діагностика соціально-економічної ситуації території та формування на її аналізі реалістичних прогнозів.
- аналіз конкурентного зовнішнього середовища.
- формування реалістичного бачення майбутнього та постановки реальних і досяжних стратегічних цілей, що ґрунтуються на соціально-економічному аналізі та евристичному аналізі SWOT.
- формуванні плану дій з врахуванням наявних ресурсів.
- узгодження основних засад стратегії з усіма найважливішими секторами громади.
- узгодження стратегії з усіма існуючими стратегічними документами території, а також із стратегіями розвитку інших територіально-адміністративних одиниць, до яких входить громада.
- залучення до розробки стратегії місцевих експертів.
- врахування громадської думки через механізми широкого залучення громадськості до процесу СП.
- опрацювання дієвої системи управління стратегічним планом, його корекції та актуалізації [8].

Діяльність в області СП за підтримкою міжнародної консалтингової компанії Monitor Group та Фонду «Ефективне управління». Фонд «Ефективне Управління» [10] був створений з ініціативи Р. Ахметова у 2007 р. для розробки та реалізації проектів і програм, спрямованих на довгостроковий розвиток української економіки. Ця організація покликана сприяти досягненню суспільно-політичного консенсусу з основних напрямків реалізації програм економічних перетворень. Було вибрано два регіони: Донецька область та місто Львів для проекту економічного розвитку регіону. На Інститут міста було покладено функцію розробки Стратегії Львова.

Досвід СП за проектом «Місцевий економічний розвиток міст України» (МЕРМ) Асоціації міст України (АМУ). Проект МЕРМ здійснюється у

партнерстві з Асоціацією міст України за фінансової підтримки Уряду Канади, наданої через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР) та Федерацію канадських муніципалітетів (ФКМ) [11]. Метою п'ятирічного проекту «Місцевий економічний розвиток міст України» є розширення економічних можливостей громадян України за умови зміцнення демократії. Згідно з рішенням зборів Закарпатського регіонального відділення Асоціації міст України та громад від 17 квітня 2006 р. усім містам – членам АМУ на Закарпатті було рекомендовано запровадити

Діяльність у галузі СП за підтримкою проекту «Економічний розвиток міст» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), фахівців проекту «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність». Всього в рамках цих проектів створено 76 стратегій.

Проекти стратегічних планів, розроблені за методичної підтримки консультантів – радників USAID, є чітко структурованими, включають визначення засобів їх реалізації та мають певні переваги. Проте їм притаманні такі недоліки: 1) дана методика не враховує визначення місії, хоча вона є важливим елементом СП; 2) стратегічний SWOT-аналіз проводиться перед визначенням стратегічного бачення, хоча стратегічне бачення повинно бути вихідним моментом СП; 3) поодинокими є випадки врахування екологічної складової розвитку в процесі формування СП [3].

6. Відсутня методика щодо проведення моніторингу впровадження, корегування стратегічних документів міста.

7. Особливістю проведених процесів планування є визначення декількох варіантів розвитку: інерційного та трансформаційного.

Інерційний варіант розвитку. Базовою гіпотезою інерційного варіанту є припущення щодо незадовільної керованості соціально-економічними процесами (економічною, соціальною та екологічною ситуацією) у місті внаслідок збереження ряду негативних ретроспективних тенденцій, за умов пасивного ставлення усіх суспільних складових – влади, бізнесу, громадськості до розв'язання наявних проблем. Трансформаційний варіант розвитку відображає спрямованість на підтримання позитивного вектора розвитку, інноваційне оновлення та прискорення темпів економічного зростання всіх сфер життєдіяльності міста.

Висновки. В результаті аналізу було зроблено ряд висновків, які характеризуються наявністю елементів наукової новизни:

1. Визначено, що найбільш прийнятним у сучасних умовах є прагматично-комбінований підхід до розроблення стратегічних документів, який буде поєднувати елементи експертного, управлінського та демократичного підходів.

2. Запропоновані подальші напрями вдосконалення процесу СП міст шляхом:

- уніфікації методичних підходів до планування міст з урахуванням їх типології, існуючих проблем соціально-економічного розвитку;
- розробки Положення стосовно органів, які будуть розробляти стратегічні документи, їх прав, функцій та обов'язків, Положення о процесах контролю, моніторингу, корегування стратегічних документів.

Здійснення запропонованих рекомендацій становить перспективу подальших наукових досліджень, буде сприяти підвищенню ефективності здійснення стратегічного планування міст.

Література:

1. Стратегія соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 р.: схв. розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 29.11.2004 р., № 2168.
2. Стратегія розвитку Києва до 2025 р.(проект) від 31.05.2011 р. – 71 с.
3. Панухник О.В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України / О.В.Панухник // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 1. – С. 152 – 157.
4. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник / За ред. І.Санжаровського. – К.: Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
5. Станасюк Н.С. Аналіз стратегічного планування місцевого розвитку / Н.С. Станасюк // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. (Вісник Національний університет "Львівська політехніка", 2009, № 647. – С. 212-217.
6. Стратегический анализ и разработка стратегии развития города: методическое пособие по семинарским занятиям для студентов. – Красноярск: РИО СФУ, 2007. – 336 с.
7. Мавко П. Стратегічне планування розвитку територій [Електронний ресурс] / Режим доступу: msdp.undp.org.ua/data/.../8%20strategic%20management_частина3.
8. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О.Карий. – Львів, «СПОЛОМ», 2006. – 287 с.
9. Кашевський В. Стратегічний план – не розкіш, а необхідність для сучасного українського міста / В.Кашевський // Волинський Ресурсний Центр, річний звіт 2004. – С. 5- 8.
10. Фонд «Ефективне Управління». [Електронний ресурс]/ Режим доступу: www.feg.org.ua.
11. Асоціація міст України. [Електронний ресурс]/ Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/sposterezzhna-rada-viznala-diyalnist-proektu-merm-uspishnoyu>