

Шаров Ю.П.,

доктор наук з державного управління, професор,

завідувач кафедри менеджменту та управління проектами,

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентіві України

Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування

У статті розглядаються зміни у середовищі стратегічного планування в Україні, пов'язані з початком реалізації реформи місцевого самоврядування й процесів створення спроможних громад. Аналізуються виклики до підходів і технологій стратегічного планування у зв'язку із формуванням більш дієздатних суб'єктів цього процесу (укрупнених громад), розглядаються деякі особливості стратегічного планування в укрупнених громадах. Акцентовано на поширенні сфери проектного підходу, який може широко застосовуватися у процесах співробітництва укрупнених громад.

Ключові слова: укрупнення територіальних громад, зміни середовища стратегічного планування, виклики до підходів стратегічного планування, співробітництво громад, проектний підхід, особливості стратегічного планування в укрупнених громадах.

Charov Yu. P. Enlargement of local communities and their cooperation: challenges for the strategic planning

The changes in strategic planning environment of Ukraine, connecting with local government reform and processes of creation of all-suffition communities, are shown in this article. The challenges to approaches and technologies of strategic planning are analyze in correlation with forming more capable subjects of this processes (enlargement communities), the some peculiarities of the strategic planning in enlargement communities are shown. Accentuate on the widening of the project management sphere, because it can be use in the cooperation processes of the enlargement communities.

Key words: enlargement communities, changes in strategic planning environment, challenges to approaches and technologies of strategic planning, cooperation of the communities, project management, peculiarities of the strategic planning in enlargement communities.

Шаров Ю.П. Укрупнение территориальных общин и их сотрудничество: вызовы для стратегического планирования

В статье рассматриваются изменения в среде стратегического планирования в Украине, связанные с началом реализации реформы местного самоуправления и процессов создания самодостаточных общин. Анализируются вызовы к подходам и технологиям стратегического планирования в связи с формированием более дееспособных субъектов данного процесса (укрупнения общин), рассматриваются некоторые особенности стратегического планирования в укрупненных общинах. Акцентируется на расширении сферы проектного подхода, который может широко использоваться в процессах сотрудничества укрупненных общин.

Ключевые слова: укрупнение территориальных общин, изменения среды стратегического планирования, вызовы к подходам стратегического планирования, сотрудничество общин, проектный подход, особенности стратегического планирования в укрупнениях общинах.

Постановка проблеми. Звернення до стратегічного планування є завжди актуальним – для великих складних соціально-економічних систем ще не придумано більш раціонального інструменту управління процесами їх розвитку. Проте є періоди, коли ця актуальність набуває особливого значення. Уявляється, що сьогодні саме

такий період: розпочалася довгоочікувана реформа місцевого самоврядування, виклики якої зумовлюють чергове “друге дихання” стратегічного планування.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України, провідні фахівці кафедри менеджменту та управління проектами беруть участь у пілотному проекті ДЕСПРО, що виконується разом із Дніпропетровською обласною радою за тематикою з децентралізації та реформування місцевого самоврядування. На наших очах і за нашою участю відбуваються актуальні процеси укрупнення й формування спроможних громад. Ця публікація базується на перших враженнях і виниклих проблемах реалізації зазначених найважливіших для країни процесів.

Як відомо, перший “бум” застосування в нашій країні стратегічних технологій до планування розвитку територій відносять до середини дев’яностих років минулого сторіччя і пов’язується він із становленням муніципального руху, коли завдяки процесам децентралізації державного управління місцеве самоврядування отримало додаткові права, що поставило місцевих керівників перед необхідністю реалізації обґрунтованого вибору напрямів розвитку територій. Незважаючи на перші успіхи, через певний проміжок часу можна було констатувати, що стратегії того періоду ще не стали реальними інструментами розвитку, а поступово перетворилися переважно на політичні документи, які здебільшого підтримували передвиборні програми різних політичних сил. Серед причин такого становища можна виділити об’єктивний і суб’єктивний аспекти: до першого слід віднести недостатній розвиток методологій стратегічного планування, певну спрощеність підходів і недостатнє базування на об’єктивних факторах розвитку, а найголовніше – недостатню відповідальність за дієвість стратегій. До другого – недостатню готовність публічних управлінців до стратегічної діяльності, нерозвинутість їх стратегічного мислення, технологічних компетентностей [15].

Другий “бум” (приблизно кінець 90-х рр. минулого століття і дотепер) підтримувався розвитком проектного підходу в публічному управлінні, що абсолютним чином кореспондується з передовими світовими і європейськими тенденціями. Так, європейське співтовариство, покладаючи головну відповідальність за власні процеси розвитку країн і акцентуючи на результатах, надає принципову увагу регіональному стратегічному плануванню. При цьому вже визнаною стала позиція, яку свого часу обґрунтовували наші дослідження, щодо органічної інтеграції стратегічного планування з проектним підходом до реалізації стратегічних пріоритетів (так звана концепція “пріоритет-проект”, уперше реалізована в Комсомольську, стратегія якого, створена на проектній основі, дала змогу місту уперше в Україні сформувати програмно-цільовий бюджет (на експериментальному рівні) [14].

Третя хвиля інтересу до стратегічного планування розпочинається сьогодні. Вона породжена критичною важливістю, невизначеністю й складністю процесів створення укрупнених територіальних громад, а також багатовекторними процесами майбутнього (після укрупнення) співробітництва громад. Усе зазначене є впливовими факторами подальшого розвитку підходів і технологій стратегічного планування розвитку територій.

Аналіз останніх публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Останнім часом достатньо активно формується законодавча та нормативно-правова база реформування місцевого самоврядування. Так, схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні [7], прийнято закони про добровільне об'єднання територіальних громад, про співробітництво територіальних громад [1; 2], опубліковано багато методичних та інформаційно-роз'яснювальних матеріалів з реформи. Окремі громади, не чекаючи укрупнення, намагаються здійснювати співробітництво на основі нової нормативно-правової бази, ці питання активно обговорюються у професійному середовищі місцевого самоврядування. Дуже тісно до цього кола питань примикають питання здійснення стратегічного планування в оновлених громадах з урахуванням поширення застосування проектних технологій для реалізації завдань місцевого розвитку. Це відбувається на тлі очікуваного зміцнення суб'єктів та методології стратегічного планування місцевого розвитку завдяки укрупненню громад та поширенню простору розробки стратегій. Зазначене зумовлює актуальність опрацювання проблемних питань стратегічного планування в аспектах зміни його середовища.

Метою статті є розгляд факторів, які впливають на реалізацію підходів і технологій стратегічного планування розвитку територій унаслідок започаткування процесів реформування місцевого самоврядування й укрупнення територіальних громад.

Виклад основного матеріалу статті. Насамперед акцентуємо, що реформа місцевого самоврядування [1; 7] торкається низки питань адміністративно-територіального устрою країни й долає певні обмеження стратегічного планування на територіях, які мали місце в існуючій системі, створює нові можливості його реалізації.

Так, по-перше, децентралізація державного управління супроводжується процесами укрупнення громад, що породжує нові спроможні суб'єкти діяльності на території – це зовсім не ті 12 тис. переважно дотаційних громад, для більшості з яких стратегічне планування було абстракцією [7; 16].

По-друге, реформа долає відому ситуацію двовладдя на території, коли взаємне делегування повноважень місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування породжує системну суперечність у питанні, хто є повноважним суб'єктом місцевого розвитку, основним відповідальним за реалізацію програм соціально-економічного розвитку і бюджетів територій базового рівня місцевого самоврядування [16]. Створення виконавчих органів рад районного та обласного рівнів розв'язує цю проблему на користь місцевого самоврядування.

По-третє, становлення громадянського суспільства, що відбувається сьогодні, радикально підвищує вимоги щодо результативності управління в умовах політичної конкуренції, що зумовлює необхідність чіткого цілепокладання та розробки програм досягнення цілей, наявності ефективних і водночас “м'яких” технологій планування за участю громадськості, тобто певного розвитку методологій і технологій розробки стратегій.

По-четверте, досягнуто певну зрілість у застосуванні проектного підходу в публічному управлінні в інтеграції його зі стратегічними підходами, що створює передумови переходу до програмно-цільового бюджетування за сучасними канонами разом із стратегіями розвитку.

По-п'яте, поширюються можливості грантового фінансування проектів розвитку територій, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку [6], численні конкурси проектів і програм на регіональному та національному рівнях.

Одним із сучасних викликів для стратегічного планування в публічному управлінні є, ураховуючи європейський вектор розвитку України, формування

потреби в обґрунтованих стратегіях, гармонізації методології їх формування з європейськими підходами. Досвід Європи свідчить про велику увагу, що приділяється обґрунтуванню стратегій, зокрема регіонального розвитку, який реалізується циклами у сім років (фінансування нового циклу розпочалося у 2014 р.). Підготовка до цього циклу, наприклад в Естонії, розпочалася у 2011 р. і тривала майже три роки [13]. Перед початком стратегічного планування регіонального розвитку Міністерством внутрішніх справ (яке опікується регіональним розвитком) було замовлено трьох незалежних експертів з аналізу політики регіонального розвитку, після чого було проведено консультації з різними партіями, а далі – опитування думки представників органів місцевого самоврядування різних регіонів. Було створено механізм письмового оцінювання ситуації та подання пропозицій, для чого розроблено матрицю спеціального формату в електронному вигляді, яку можна було направити міністерству на офіційний сайт. З огляду на процеси укрупнення громад в Україні цікавим у цьому процесі є досвід визначення меж тяжіння окремих центрів та навколишніх територій за допомогою сучасних технологій: це дослідження було зроблено через використання мобільних телефонів, коли завдяки відстеженню кількості дзвінків протягом доби було визначено маятникові міграції, а відтак – і зони тяжіння основних центрів [13]. Отже, для роботи за євростандартами треба вчитися обґрунтовувати стратегії.

Ключовими процесами реформування є процеси укрупнення громад, які мають забезпечити їх спроможність до ефективної діяльності. Ці процеси містять чимало викликів, що стимулюють подальший розвиток підходів та методології стратегічного планування. Окреслимо деякі з них.

Основоположна роль стратегічного підходу проявляється в підготовці провідного документа, на основі якого здійснюється укрупнення громад. Ним є перспективний план (ПП), що розробляється обласними державними адміністраціями. Принцип добровільності, покладений в основу процесів укрупнення громад [1], призводить до перетворення цього процесу на довгостроковий (досвід Естонії, в якій укрупнення громад також здійснюється на принципі добровільності, такий, що з 2005 р. об'єднано лише 22 громади із 254 і зараз у процесі об'єднання перебуває тільки 40 громад [13]). Відповідно, розроблені на сьогодні ПП будуть неодноразово коригуватися протягом періоду до отримання певного сталого стану. Водночас на процеси об'єднання громад впливає створена на належному рівні законодавча база співробітництва громад. Цей вплив пояснюється так. Відомо, що існують дві базові концепції забезпечення підвищеної здатності громад: “органічна” (укрупнення територіальних громад зі створенням спільного органу управління) та “функціональна” (централізація функцій, тобто співробітництво самостійних громад) [10]. Отже, на тлі використання принципу добровільності потрібні серйозні обґрунтовані стратегічні рішення щодо вибору громадою або самостійного шляху існування, або в об'єднанні з іншими. Аналогів таким рішенням ще не знала українська практика стратегічного планування, наслідком чого є якщо не методологічна слабкість і переважний емпіризм застосовуваних сьогодні підходів до розробки ПП. Так, досвід Дніпропетровської області, яка перша представила на розгляд громадами перспективний план, демонструє таке: перший варіант ПП передбачав створення 53 укрупнених територіальних громад, а другий – уже з урахуванням перших результатів обговорень – містив більше 80 громад. Тобто громадські обговорення показали наявність достатньо великої кількості слабких

місце, по яких ПП не витримав критики і був перероблений на користь пропозицій громад. Отже, демократично, але недостатньо “методологічно”.

В укрупненій громаді, яка сформована на основі об’єднання громади міста (районного чи обласного значення) та прилеглих сіл і селищ, проявляються важливі системні протиріччя, з’являються нові достатньо складні аспекти вибору пріоритетів розвитку. Уявляється, що ми ще не повністю усвідомили соціальні наслідки інтеграції в єдиній громаді урбаністичного та сільського укладів життя. І в аспекті вибору пріоритетів можна говорити про конкуруючі концепції: пріоритет розвитку “центру” громади (зробити належну “столицю”, щоб було куди приїхати та відпочити душею); пріоритет розвитку периферії (щоб усім було гарно кожного дня); пріоритет розвитку сильних (тому що вони багато заробляють до бюджету громади); пріоритет розвитку слабких (щоб вирівняти умови життя всім). Проблема схожа на проблему бюджетного вирівнювання, коли у тих, що заробили багато грошей, забирають на підтримку більш слабких. Ситуація об’єктивна, але вирішується непросто й завжди є ображені. Тому аналіз зацікавлених сторін у процесі розробки стратегії укрупненої громади стає важливішим моментом, який вимагає методологічного посилення.

Аналіз конкурентних переваг в укрупнених громадах має виконуватися з огляду на пошук синергетичного ефекту, який може забезпечити інтеграція окремих факторів (ресурсних, управлінських, економіко-фінансових, людських), що відокремлено існують у громадах, які об’єдналися. Саме конкурентні переваги, унікальні особливості території є основою залучення до неї інвестиційних та споживчих ресурсів, заробляння грошей, що є ключовим завданням стратегії розвитку території.

Укрупнені громади стають значною мірою порівнюваними, чого не можна було сказати про колишні дрібні громади. Це поширює можливості застосування бенчмаркінгу як інструменту стратегічного розвитку [8]. Уявляється, настав час до формування на основі бенчмаркінгу рейтингів громад за аналогією з оцінюванням діяльності місцевих органів виконавчої влади, що здійснюється на основі Постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій” від 9 червня 2011 р. № 650 [9]. Існування таких рейтингів укрупнених громад, районів створює конкурентне середовище і посилює стимули ефективної роботи органів місцевого самоврядування в умовах політичної конкуренції. Зазначене актуалізує завдання розробки системи індикаторів оцінювання успішності діяльності укрупнених громад, яка має стати обов’язковим елементом методології розробки стратегій розвитку територій.

У нових умовах ще більше проявляється потреба в органічному поєднанні стратегічного та проектного підходів. Завдання об’єднання громад, співробітництва громад – це сфери, де природним чином інтегруються стратегічні та проектні технології. Проектний підхід може бути застосований у реалізації таких форм співробітництва громад, як спільні проекти, утворення спільних інфраструктурних об’єктів, утворення спільного органу управління [2]. На укрупнених територіях спроможних громад з’являються широкі можливості впровадження таких інноваційних типів проектів, як “парасолькові” [4], “касетні” [3], інституційні проекти [5], проекти створення кластерів, проекти створення технологічних парків.

Застосування класичних стратегічних і проектних технологій у комплексі збагачує й посилює запропоновані законодавством форми співробітництва громад. Проте не можна не звернути увагу на деякі складності, що виникають у процесі

переносу традиційних проектних технологій до сфери публічного управління, зокрема – до сфери місцевого самоврядування. Це пов'язано як із специфікою середовища реалізації проектів (бізнес чи місцеве самоврядування), так і з проблемами адекватного виміру результатів проектів, коли традиційні показники визначення ефективності проектів не діють (часто проекти публічного управління є “за визначенням” неприбутковими). Адаптація традиційних проектних технологій до середовища місцевого самоврядування – це також потенційна сфера наукового пошуку. На наш погляд, доцільним є насамперед розмежування проектів місцевого самоврядування на два класи: інвестиційні (зокрема інфраструктурні) проекти і соціально-управлінські проекти (які не вимагають капітального інвестування). За таким підходом більш раціонально адаптуються технології проектного аналізу та оцінювання суспільної корисності проектів.

Реформи, робота в нестабільному середовищі – це численні ризики. Сьогодні стратегії повинні набувати ризик-орієнтованого характеру, передбачати найбільш імовірні ризики та намагатися їм запобігати для підвищення ступеня реалізації стратегічних ініціатив, тобто мати антикризовий характер. Саме інтеграція стратегічного і проектного підходів робить значний внесок у реалізацію такого завдання унаслідок того, що інтегрований підхід перетворює стратегію на портфель проектів і програм. При цьому формування кожного проекту передбачає аналіз ризиків і формування плану реакції на них. Запропонований нами механізм управління реалізацією стратегії передбачає залежно від діагностованого рівня настання ризиків та кризових небезпек здійснення оперативного корегування стратегії (реалізацію планів реакції на ризики) або зміни в її складі [17]. Завдяки орієнтованості стратегії на заздалегідь визначені в проектах ризики підвищується ступінь реалізованості стратегії. Крім того, вирішенню цього ж завдання сприяє система моніторингу виконання стратегії, заснована на моніторингу окремих проектів, а далі – моніторингу виконання цілей по гілках дерева цілей і до стратегії в цілому.

Уявляється, що для забезпечення дієвості стратегій в нових укрупнених громадах слід ключову увагу приділити громадському моніторингу: доки не буде реальної управлінської відповідальності за виконання стратегії перед громадянами, ступінь їх виконання не підвищиться, а красиві стратегічні наміри залишаться обіцянками. Сьогодні вже існує багатий зарубіжний досвід з кращих практик громадського моніторингу, на основі якого нами систематизовано форми проведення моніторингу, зокрема антикризового, у професійному та громадському середовищах [11].

Однією з ключових проблем укрупнення громад є забезпечення якості і доступності публічних послуг. Очевидно, що небезпека віддалення громадянина від центру надання послуг існує, тому важливим стратегічним завданням є вибір підходу до розв'язання такої проблеми. У великих містах вже створено достатньо зрілі ЦНАПи, які, за результатами опитувань громадян, надають послуги належного рівня якості [12]. Проте останні тенденції показують, що збільшується розрив між такими центрами та периферією, де ця робота перебуває на початковому рівні. Стратегічним завданням є вибір місця розташування ЦНАП у громаді, сучасне обладнання його з можливістю реалізації значної кількості послуг в електронному режимі доступу, забезпечення фізичної доступності в межах установлених законодавством обмежень із відстані та часу шляху до центру. Логічним висновком цього є пріоритет у

будівництві доріг, що, у свою чергу, спирається на пріоритетний розвиток економіки території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Укрупнення громад – один із ключових процесів реформування місцевого самоврядування, однак він лише створює потенціал нормального функціонування та розвитку територіальних громад, у якому провідне місце посідають, зокрема, процеси співробітництва громад, що реалізуються інструментами стратегічного планування та проектного підходу. Отже, виявлення поширених можливостей стратегічного планування в нових умовах, відпрацювання його особливостей в укрупнених спроможних громадах, подальша адаптація технологій проектного управління до середовища місцевого самоврядування є привабливими сферами перспективного наукового інтересу, породжують стимули до розвитку методології розробки та реалізації стратегій, проектів розвитку територій. Безумовно, нові умови здійснення стратегічного планування та реакція на виклики до його якості забезпечуватимуть подальше відпрацювання методологічного базису отримання обґрунтованих стратегічних рішень, що відповідає вимогам європейського стилю публічного управління.

Список використаних джерел

1. Безуглий Д. Укрупнення громад і можливості проектного підходу для забезпечення їх співробітництва та розвитку [Електронний ресурс] / Д. Безуглий, Ю. Шаров // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали III науково-практичного семінару. – 30 березня 2015 р. – Режим доступу : itis@vidr.dp.ua
2. Надання адміністративних послуг в Україні: погляд з регіонів : наук. вид. / упоряд. М. Корявець. – Чернівці : Поліський фонд міжнар. та регіон. досліджень, 2015. – 118 с.
3. Оленковська Л. П. Інституційні проекти як механізм забезпечення інтегрованих форм діяльності на місцевому рівні / Л. П. Оленковська, Ю. П. Шаров // Управління проектами: стан та перспективи : матеріали IX міжнарод. наук.-практ. конф., Коблево 17–20 верес. 2013 р. – Коблево, 2013. – С. 216–218.
4. Оленковська Л. П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Оленковська Лариса Павлівна ; НАДУ. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.
5. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України (проект). – Режим доступу : <http://www.kievcity.gov.ua/.../2015/.../Proekty-postanov-K>
6. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг : навч. посіб. з компакт-диском / К. М. Бліщук, А. С. Крупник, Є. Г. Матвіїшин, Ю. П. Шаров [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білинської. – К. : К.І.С., 2014. – 120 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
8. Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2011 р. № 650. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
10. Прокопенко Л. Л. Досвід реалізації функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС / Л. Л. Прокопенко // Координати управління : зб. наук. пр. / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 1. – Івано-Франківськ : “Місто НВ”, 2012. – С. 100–107.
11. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
12. Сухінін Д. В. Інтеграція підходів оцінювання, моніторингу та контролю в системах управління якістю на рівні місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. В. Сухінін // Публічне

адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1(9). – Режим доступу : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13sdvrms.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13sdvrms.pdf)

13.Ткачук А. Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2014. – 48 с.

14.Шаров Ю. П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. мит. служби України. – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38. (Серія “Державне управління”).

15.Шаров Ю. П. Реформа місцевого самоврядування: проблемні аспекти / Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління. – Дніпропетровськ : Грані, 2014. – № 5–6. – С. 81–87.

16.Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 20; 94.

17. Ярова І. В. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні / І. В. Ярова, Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 8 (10). – С. 76–83.