

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.1

Публічно-управлінський вимір стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації

PUBLIC-ADMINISTRATIVE DIMENSION OF STRATEGIC PLANNING OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

КУЧЕРЕНКО Катерина – аспірантка кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

KUCHERENKO Kateryna – postgraduate student of the Public Administration and Law Department, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» Dnipropetrovsk Regional Council», 70, st. Volodymyr Antonovych, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID <https://orcid.org/0009-0002-2252-0616>

Анотація. У статті здійснено комплексний аналіз проблеми стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації. Загалом концепт стратегічного планування відображає необхідність адекватного використання ресурсів публічного управління щодо регулювання соціальних процесів. Стосовно публічного управління стратегічне планування слід інтерпретувати насамперед як механізм досягнення визначених органами державної влади та місцевого самоврядування стратегічних цілей через організацію використання наявних ресурсів на основі державної політики. Стратегічне планування територіального розвитку слід схарактеризувати як процес, що визначає послідовність дій з розробки та здійснення стратегії розвитку країни на рівні територіальних об'єднань різного рівня. Розробка та впровадження інноваційних проектів територіального розвитку є одним з основних напрямів становлення децентралізованої моделі управління у нашій країні. В управлінні розвитком територій стратегічне планування в умовах децентралізації визначає механізми та способи використання ресурсів з метою реалізації державної стратегії управлінських реформ. Стратегічне планування розвитку територій має розглядатися не просто як управлінська функція, а як система інститутів, механізмів та інструментарію публічного управління. Прагнення досягти збалансованості територіального розвитку у процесі децентралізації та його узгодження з загальними тенденціями інновацій стимулює органи місцевого та регіонального управління все ширше використовувати стратегічне планування. Зміст стратегічного планування розвитку територій у контексті процесу децентралізації влади визначається як вибір цілей, пріоритетів, та показників цього розвитку у межах єдиної державної стратегії розвитку регіонів та локальних спільнот, що забезпечує ефективність діяльності системи публічного управління відповідного рівня.

Ключові слова: стратегічне планування, стратегічне публічне управління, децентралізація влади, розвиток територій, територіальні громади.

Abstract. *The article provides a comprehensive analysis of the problem of strategic planning for the development of territories in the context of decentralization. In general, the concept of strategic planning reflects the need for adequate use of public administration resources to regulate social processes. In relation to public administration, strategic planning should be interpreted primarily as a mechanism for achieving strategic goals determined by state authorities and local self-government bodies through the organization of the use of available resources on the basis of state policy. Strategic planning for territorial development should be characterized as a process that determines the sequence of actions for the development and implementation of a country's development strategy at the level of territorial associations of various levels. The development and implementation of innovative territorial development projects is one of the main directions of the formation of a decentralized management model in our country. In the management of territorial development, strategic planning in the context of decentralization determines the mechanisms and methods of using resources to implement the state strategy of management reforms. Strategic planning for territorial development should be considered not simply as a management function, but as a system of institutions, mechanisms and tools of public administration. The desire to achieve balanced territorial development in the process of decentralization and its coordination with general trends of innovation stimulates local and regional government bodies to increasingly use strategic planning. The content of strategic planning for the development of territories in the context of the process of decentralization of power is defined as the selection of goals, priorities, and indicators of this development within the framework of a single state strategy for the development of regions and local communities, which ensures the effectiveness of the public administration system at the appropriate level.*

Key words: *strategic planning, strategic public administration, decentralization of power, development of territories, territorial communities.*

Вступ. Публічно-управлінський вимір стратегічного планування визначається його належністю до розробки та здійснення стратегії розвитку того чи іншого соціального об'єкта, одним з яких є території – на рівні країни, регіону чи громади. Публічне управління завжди орієнтується на досягнення визначених державною політикою далекосяжних цілей, яким підпорядковується потім і планування поточної діяльності. Стратегічне планування має на меті конкретизацію та репрезентацію системних процесів формування та вироблення стратегії, а тому воно пов'язане з такими аспектами стратегічного управління, як розуміння перспектив і майбутніх обрисів його об'єкта, активне використання інструментарію управління у вигляді комплексу технологій, вироблення ефективних методів досягнення цілей, вирішення проблеми цілісності розвитку об'єкта управління у процесі досягнення визначених стратегічних цілей. В основі стратегічного планування територіального розвитку знаходиться модель у вигляді стратегії для планування діяльності, яка слугує свого роду дорожньою картою для досягнення цілей даного розвитку, насамперед за рахунок оптимального та цілеспрямованого використання наявних на відповідній території ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі достатньо розлого аналізується проблема територіального аспекту стратегічного планування у системі публічного управління, зокрема у роботах Б.Беззубко, Н. Мушинської, О.Петренка, Ю.Тарана та інших фахівців. Реформи децентралізації викликали інтерес вітчизняних фахівців насамперед до проблеми використання механізмів стратегічного планування для забезпечення ефективного управління на рівні територіальних громад (Ю.Марущин, В. Проданик, К. Романенко, А.Шинкарьов, О.Хохуляк та інші). Разом з тим відсутні роботи

з системного аналізу ролі стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації влади в Україні.

Мета статті. Визначення публічно-управлінського виміру стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. В публічно-управлінському вимірі найбільш важливим елементом стратегічного планування є визначення змістовних та нормативно-процесуальних засад прийняття управлінських рішень, націлених на реалізацію політичної стратегії. Остання визначає зв'язок стратегічного планування з наявними управлінськими ресурсами та потенціалом розвитку об'єкта управління як найбільш важливими чинниками, які визначають об'єктивні можливості досягнення поставлених цілей і наявні обмеження. Звичайно реалізація стратегії розвитку об'єкта управління здійснюється у межах процесів, які відображаються такими концептами як «стратегічне управління», «стратегічне планування», «стратегічне мислення», «стратегічний менеджмент».

Загалом концепт стратегічного планування відображає необхідність адекватного використання ресурсів публічного управління щодо регулювання соціальних процесів [7, с.14]. Для успіху діяльності органів державної влади в умовах децентралізації надзвичайно значимою стає діяльність зі стратегічного регулювання розвитку територій у напрямі забезпечення адаптації усіх їх суб'єктів до системних інновацій. В умовах динамічних змін в основі публічного управління розвитком територій має бути реалізація здатності до упровадження різноманітних стратегій цього розвитку і відповідно таких стратегій публічного управління, які забезпечать як стабільність функціонування територіальних структур, так й їх інноваційний розвиток у контексті потреб децентралізації влади.

Стратегічне планування розвитку територій є одним з аспектів загалом стратегічної діяльності системи публічного управління і поза цим контекстом воно не може бути адекватно осмисленим. Це є функція стратегічного управління з боку органів державної влади як щодо суспільства, так і його окремих сфер та підсистем. У системі публічного управління постійно здійснюються керуючі процеси на основі прийняття та реалізації стратегічних управлінських рішень, і їх координованість на рівні стратегічних цілей є основним чинником успішності здійснення будь-яких інновацій. Така ситуація визначає значущість механізмів стратегічного управління та планування як чинників інноваційних змін системи вітчизняного публічного управління у процесі децентралізації.

У цьому сенсі стратегічне планування по суті виростає зі стратегічного управління як одна з його функцій. Це не просто інструмент формулювання та розробки стратегії, а насамперед механізм прийняття управлінських рішень, які стосуються її реалізації на основі використання наявних ресурсів та у вигляді послідовності дій щодо їх використання. Оптимальне використання ресурсів для досягнення стратегічних цілей і є способом реалізації управлінської функції стратегічного управління. Публічне управління, що здійснюється без стратегічного планування, приречене на хаотичність у процесі цілепокладання та незв'язність дій щодо забезпечення досягнення поставлених цілей. Діяльність органів державної влади стосовно управління інноваційними процесами стає спонтанною та реактивною, рішення стають необґрунтованими та несистемними, що приводить до розпорошення ресурсів і непослідовності реформ. А тому вітчизняні дослідники акцентують значущість стратегічного планування, особливо у процесі здійснення таких системних перетворень, як децентралізації влади в країні, що приводить до якісних змін усіх аспектів публічного управління - його моделі, соціальної спрямованості, механізмів, інструментарію тощо [4, с.318].

У публічному управлінні розвитком територій стратегічне планування є також вирішальним аспектом стратегічного управління даною сферою. Останнє слід характеризувати як процес, що визначає послідовність дій з розробки та здійснення стратегії розвитку країни на рівні територіальних об'єднань різного рівня. Воно проявляється насамперед в умінні моделювати ситуацію, а також і в здатності виявляти необхідність змін та розробляти саму стратегію розвитку на територіальному рівні і втілювати її в життя. Розробка та впровадження інноваційних проектів територіального розвитку є одним з основних напрямів становлення децентралізованої моделі управління у нашій країні.

Саме виникнення потреби у стратегічному плануванні розвитку територій викликане динамічними змінами у процесі децентралізації, в умовах яких дії органів державної влади не можуть зводитися просто до реагування на зміни і все гостріше постає завдання свідомого управління змінами. Традиційним є публічне адміністрування на основі контролю виконання розпоряджень, при якому реакція на зміни відбувається після звершення подій, а саме управління відстає від потреб гнучкого реагування. Модель публічного врядування орієнтує на стратегічне управління на основі екстраполяції, коли попри швидкий темп змін майбутнє можна все ж передбачати, екстраполюючи наявні тенденції розвитку на основі довгострокового планування. Масштабні публічно-управлінські реформи в умовах децентралізації влади вимагають стратегічного планування на основі передбачення змін у процесі неперервного коригування раніше розроблених стратегій [1, с. 98]. Виникає абсолютно новий об'єкт стратегічного управління для органів державної влади, при якому стратегічне планування виступає основним механізмом адаптації до умов непередбачуваності на всіх рівнях.

Виходячи зі сказаного, важливо визначитися з наявними підходами до розуміння стратегічного планування як механізму публічного управління розвитком територій в умовах децентралізації. У науковій літературі стратегічне планування часто характеризують як цілісний управлінський цикл повторюваних дій від дослідження та збору даних до прийняття рішень та відслідковування і оцінки ефективності їх реалізації. Також поширеною є його характеристика як механізму регулювання діяльності на основі планових відносин щодо реалізації стратегій чи концепцій. Воно розглядається і як система рішень та управлінської діяльності з їх виконання щодо стратегії розвитку, націлених на довгострокову перспективу трансформації об'єкта управління. Визначається стратегічне планування і як процес адаптації управління розвитком об'єкта через його планування та корегування на основі моніторингу внутрішніх і зовнішніх змін. При цьому завжди присутня специфіка стратегічного планування в публічному управлінні як владна суб'єктність цього процесу. У цьому контексті стратегічне планування є системою управлінських рішень в органах державної влади та місцевого самоврядування, результатом яких є розробка та реалізація стратегій, що призначені для досягнення значущих цілей державної політики [3].

Загалом стратегічне планування може характеризуватися у різних аспектах в якості більш чи менш чітко організованого безперервного процесу визначення цілей й інструментарію розвитку територій з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Воно відрізняється від довгострокового та перспективного планування розумінням динаміки процесів розвитку територій та поєднанням цілей і механізмів. Мета стратегічного планування у системі публічного управління є адаптивно-інноваційною, воно спрямоване на забезпечення інноваційних трансформацій територій у контексті врахування змін як їх самих, так і їх соціокультурного оточення, що відбуваються у процесі децентралізації.

В управлінні розвитком територій стратегічне планування в умовах децентралізації виступає як одна з пріоритетних функцій територіального публічного управління, оскільки саме у його межах визначаються механізми та способи їх використання з метою реалізації державної стратегії управлінських реформ. Для цих цілей доцільно використовувати добре апробовані в публічно-управлінській практиці форми планування, такі як планування та проектування розвитку виробничих секторів різних галузей, бюджетне планування, формування державного замовлення, державні цільові комплексні програми тощо. Стратегічне планування розвитку територій має розглядатися не просто як управлінська функція, а як система інститутів, механізмів та інструментарію публічного управління, що лежить в основі визначення основних напрямів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для досягнення найбільш значущих цілей розвитку територій в сукупності з процесом ресурсного забезпечення [6, с.161].

Сьогодні стратегічне планування не можна вважати лише одним з етапів публічно-управлінської діяльності, воно є безперервним процесом, у ході якого здійснюється визначення основних тенденцій розвитку територій та діяльності усіх виробничих й організаційних структур цих територій в умовах динамічних змін децентралізаційних реформ на основі прогнозування найвірогідніших сценаріїв цих змін. Це свого роду управлінська «функція над функціями», що визначає зміст та напрями реалізації всього функціонального імперативу публічно-управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розвитку територій, фундаментом їх функціональної визначеності. У його межах здійснюється поєднання процесів цілепокладання та практично-ресурсного забезпечення публічно-управлінської діяльності, що спрямована на досягнення цілей територіального розвитку.

Останнє є найбільш важливим, оскільки дозволяє оптимально організовувати завдяки стратегічному плануванню практичну діяльність щодо реалізації державної політики децентралізації на рівні територій. Йдеться про створення ефективних територіальних організаційних структур управління, ефективне використання організаційних ресурсів, структурування наявного територіального потенціалу розвитку та розподіл ресурсів за основними напрямами діяльності, максимізацію внутрішніх можливостей розвитку територій у контексті тенденцій розвитку всього соціокультурного оточення, налагодження координації діяльності та інноваційних змін в системі територіального управління, прогнозування та коригування у стратегії територіального розвитку.

У суб'єктно-змістовному аспекті стратегічне планування розвитку територій як механізм децентралізації влади орієнтоване на радикальне покращення публічно-управлінської діяльності з погляду інтересів населення. Це є також складовою впровадження клієнталістської моделі в систему вітчизняного публічного управління. А тому найбільш значущі цілі стратегічного планування розвитку територій визначаються потребами поліпшення якості територіального управління, його адаптацією до маркетингової моделі управлінської діяльності, використанням у процесі децентралізації управлінсько-технологічних інновацій для формування сприятливого для громадян соціокультурного середовища [2, с.59]. Разом з тим саме по собі стратегічне планування не обов'язково передбачає суттєве покращення ситуації на тій чи іншій території, оскільки це можливе лише за наявності відповідного потенціалу розвитку та його ефективного використання. Це актуалізує той компонент стратегічного планування територіального розвитку, який визначає з'ясування ризиків та небезпек системних змін в умовах децентралізації та способи їх уникнення чи мінімізації.

Висновки. Таким чином, узагальнення наявних наукових робіт та концептуальних підходів вітчизняних фахівців дає можливість визначити стратегічне планування територіального розвитку в умовах децентралізації як механізм публічного управління, що забезпечує поєднання цілей управлінських реформ з комплексом завдань щодо їх здійснення та оптимальним використанням у цьому процесі наявних ресурсів. Це дає підстави зробити висновок про пріоритетність стратегічного планування територіального розвитку як інструменту реалізації реформ децентралізації на місцевому та регіональному рівнях у контексті державної стратегії. Основним напрямом подальших досліджень слід вважати розробку алгоритму стратегічного планування на рівні регіону та територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Беззубко Б. Удосконалення діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. С. 95–103.
2. Братаніч Б. В. До визначення поняття «соціальний маркетинг». Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2007. № 30. С. 55–63.
3. Козак В. І. Стратегічний підхід як необхідна складова системи публічного управління в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2016. Т. 4, № 9–10. С. 63–70.
4. Марущин Ю. В. Стратегічне планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2021. Вип. 2. С. 312–323.
5. Romanenko Kateryna, Olga Zborovska, Olena Krasovska, Svitlana Smerichevska, Serhii Pyvovarov, Olena Uhodnikova. Information Technologies and Marketing Communications in Territories Management // XIV International Scientific Conference «INTERAGROMASH 2021». Lecture Notes in Networks and Systems, vol. 246. Springer, Cham. pp. 825–833.
6. Романенко М. І., Братаніч Б. В., Куций А. М. Міждисциплінарне розуміння предметності соціального інтелекту. Гілея: науковий вісник. 2019. № 141 (2). С. 14–17.
7. Хохуляк О. О. Методологічні основи стратегічного планування сталого розвитку територіальних громад. Економічний простір. 2023. № 188. С. 147–152.

References

1. Bezzubko, B. (2015). Udoskonalennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady u sferi stratehichnoho planuvannia rozvytku terytorii [Improving the activities of state authorities in the field of strategic planning for the development of territories]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia - State administration and local self-government, 2, 95-103, [in Ukrainian].
2. Bratanich, B. V. (2007). Do vyznachennia poniattia «sotsialnyi marketynh» [To the definition of the concept of «social marketing»]. Humanitarnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii - Humanitarian Bulletin of the Zaporizhzhia State Engineering Academy, 30, 55-63, [in Ukrainian].
3. Kozak, V. I. (2016). Stratehichniy pidkhid yak neobkhidna skladova systemy publichnoho upravlinnia v umovakh detsentralizatsii [Strategic approach as a necessary component of the public administration system under conditions of decentralization]. Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of Public Administration, 4(9–10), 63–70, [in Ukrainian].
4. Marushchyn, Yu. V. (2021). Stratehichne planuvannia v protsesi dobrovilnoho obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini [Strategic planning in the process of voluntary unification of

territorial communities in Ukraine]. Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnia - Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: State administration, 2, 312-323, [in Ukrainian].

5. Romanenko, K. Zborovska, O. Krasovska, O. Smerichevska, S. Pyvovarov, S. & Uhodnikova, O. (2022). Information technologies and marketing communications in territories management. In V. V. Trukhachev (Ed.), Lecture Notes in Networks and Systems (Vol. 246, pp. 825–833). Springer, [in English].

6. Romanenko, M. I. Bratanich, B. V. Kutsyi, A. M. (2019). Mizhdystsyplinarne rozuminnia predmetnosti sotsialnoho intelektu [Interdisciplinary understanding of the objectivity of social intelligence]. Hileia: naukovyi visnyk - Gileya: scientific bulletin, 141 (2), 14-17, [in Ukrainian].

7. Khokhuliak, O. O. (2023). Metodolohichni osnovy stratehichnoho planuvannia staloho rozvytku terytorialnykh hromad [Methodological foundations of strategic planning for the sustainable development of territorial communities]. Ekonomichnyi prostir - Economic space, 188, 147-152, [in Ukrainian].