

**Національна академія державного управління  
при Президентіві України**

---

**В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров**

# **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ**

**НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК**

---

**Ужгород  
«Патент»  
2004**

---

УДК 338.26(477):352  
ББК 65.050.9(4УКР)  
В14

Рецензенти:

*І. В. Розпукенко*, доктор наук з державного управління, професор, проректор-директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів;

*В. Є. Лазаренко*, доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної теорії Харківського національного університету ім. В. М. Каразіна.

Рекомендовано до друку вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 87/7 від 2 липня 2003 р.)

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education

Видання цієї книжки підтримане Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти

Вакуленко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П.

**В14** Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: Навч. посібник. — Ужгород: Патент, 2004. — 198 с. ISBN 966-7725-91-X

У навчальному посібнику систематизовано понятійно-категоріальний апарат стратегічного планування, узагальнено моделі планування та його організаційного забезпечення, викладено технологію процесу стратегічного планування, наведено приклади розробки стратегічних планів розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць України, узагальнено зарубіжний досвід стратегічного планування.

Розрахований на фахівців, які займаються проблематикою планування розвитку адміністративно-територіальних одиниць, працівників місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, студентів і слухачів.

УДК 338.26(477):352  
ББК 65.050.9(4УКР)

ISBN 966-7725-91-X © Національна академія державного управління при Президентові України, 2004

© Редакція журналу «Управління сучасним містом», 2004

© В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова,  
Ю. П. Шаров, 2004

## З М І С Т

**ПЕРЕДМОВА** . . . . . 5

**Розділ 1. НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ** . . . . . 6

• 1.1. Посилення процесів глобалізації, урбанізації та регіоналізації . . . . . 6

• 1.2. Сучасна концепція суспільного управління . . . . . 14

Питання для самоконтролю засвоєння матеріалу . . . . . 21

**Розділ 2. ПЛАНУВАННЯ ЯК ПРОВІДНА ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ** . . . . . 23

• 2.1. Сутність і принципові підходи до планування в ринковій економіці . . . . . 23

• 2.2. Місце і роль великих міст у структурній перебудові соціально-економічного комплексу країни . . . . . 32

• 2.3. Стратегічне мислення в суспільному управлінні . . . . . 39

• 2.4. Поняття та сутність стратегічного планування розвитку міст . . . . . 46

Питання для самоконтролю засвоєння матеріалу . . . . . 57

**Розділ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ Й ПРАКТИКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ** . . . . . 59

• 3.1. Сучасний стан напрацювань у сфері розробки стратегічних планів розвитку міст . . . . . 59

• 3.2. Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міст . . . . . 68

• 3.3. Практика розробки стратегічних планів економічного розвитку міст . . . . . 73

• 3.3.1. Розробка стратегічних напрямів розвитку м. Брянки Луганської області . . . . . 77

• 3.3.2. Огляд стратегічного плану розвитку селища міського типу Новоайдар Луганської області . . . . . 82

• 3.3.3. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону . . . . . 84

• 3.3.4. Досвід розробки та впровадження стратегічних планів і програм . . . . . 90



Питання для самоконтролю засвоєння матеріалу . . . . .	96
<b>Розділ 4. ПРОЦЕС СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТА . . . . .</b>	<b>97</b>
• 4.1. Узагальнена модель технології стратегічного планування. . . . .	97
• 4.2. Характеристика основних етапів процесу планування . . . . .	100
Питання для самоконтролю засвоєння матеріалу . . . . .	117
<b>Розділ 5. ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ. . . . .</b>	<b>119</b>
• 5.1. Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку територій . . . . .	119
• 5.2. Основні підходи до формування регіональних стратегій розвитку . . . . .	126
Питання для самоконтролю засвоєння матеріалу . . . . .	131
<b>Рекомендована література . . . . .</b>	<b>133</b>
<b>Словник термінів . . . . .</b>	<b>141</b>
<b>Додаток А. . . . .</b>	<b>155</b>
<b>Додаток Б. . . . .</b>	<b>158</b>
<b>Додаток В. . . . .</b>	<b>182</b>

## ПЕРЕДМОВА

У сучасних умовах в Україні провадяться докорінні реформи не тільки в економіці, а й в територіальній організації управління. У міру децентралізації управління місцеві органи влади й управління мають можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, пов'язані як з поточною діяльністю щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад, так і з визначенням перспектив майбутнього їх розвитку. При цьому основним методом здійснення необхідних змін в управлінні територіальними утвореннями є планування, зокрема стратегічне, застосування якого дозволяє перетворити сам процес планування з фрагментарного на комплексний, забезпечити злагоджене функціонування суб'єктів економіки, соціальної сфери, поліпшення довкілля.

Нині стратегічне планування в Україні знаходиться на початковому етапі впровадження у практичну діяльність органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Тому виникає необхідність у формуванні стратегічного мислення управлінців, навчання їх засадам та технологіям стратегічного планування. У зв'язку з цим до складу професійної програми підготовки магістрів державного управління включено модуль «Стратегічне планування», призначений для поглиблення розуміння стратегічного планування як процесу пошуку нових можливостей розвитку території через призму її головних цілей та наявного внутрішнього потенціалу.

У навчальному посібнику систематизовано понятійно-категоріальний апарат стратегічного планування, узагальнено моделі планування та його організаційного забезпечення, викладено технологію процесу стратегічного планування, наведено приклади розробки стратегічних планів розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць України, узагальнено зарубіжний досвід стратегічного планування.

Навчальний посібник підготували: В. М. Вакуленко (передмова, підрозділи 2.2, 2.4, 3.1—3.3; додатки); В. В. Мамонова (підрозділи 1.1, 2.1, 3.3, розділ 5, додатки); Ю. П. Шаров (підрозділи 1.2, 2.3, розділ 4).

Автори висловлюють подяку рецензентам навчального посібника за високу оцінку рукопису, яка свідчить про актуальність даного видання.





## НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ

### 1.1. Посилення процесів глобалізації, урбанізації та регіоналізації

Нині в Україні здійснюється трансформація всіх сфер громадського життя, зумовлена потребою побудови цивілізованої держави: розвивається демократія, підвищується роль місцевого самоврядування у сфері управління адміністративно-територіальними утвореннями, формуються основи громадянського суспільства, створені і функціонують інституціональні структури ринкової економіки, зміцнюється законодавча база. В країні відбувається перехід від індустріального до постіндустріального розвитку, що актуалізує прискорення реструктуризації економіки, проведення реформ, які відповідали б глобальним метаморфозам, що відбуваються у світі.

Інтеграція України у світовий економічний простір неможлива без підвищення її конкурентоспроможності, проведення широкомасштабної модернізації національної економіки на основі реалізації моделі інноваційного розвитку, створення такої системи державного управління, яка б відповідала сучасним стандартам правової держави.

В Україні вже проводяться дослідження глобалізаційних процесів, їхнього впливу на розвиток країни в цілому, але у більшості з них розглядається переважно або інноваційно-технологічний аспект, або інформаційний. Практично недослідженими залишаються проблеми суспільного управління, тобто управління суспільними соціально-економічними процесами — однієї з найскладніших сфер управлінської діяльності.

Глобалізація (від франц. *global* — узятий у цілому, загальний) являє собою процес формування транснаціонального середовища, насамперед транскордонного економічного середовища та єдиного інформаційного простору.

Серед основних тенденцій, властивих глобалізації, визначають наступні (Дж. Несбіт, 1982):

- інтеграцію національних економік у світову;
- трансформацію індустріального суспільства у постіндустріальне;
- прискорений розвиток новітніх (високих) технологій;
- перехід від коротко- до довгострокових завдань;
- поширення децентралізації управління;
- саморозвиток замість інституціональної допомоги;
- розвиток безпосередньої демократії;
- перехід від ієрархічних систем, коли домінує один або декілька елементів, до формування мереж, коли посилюється самостійність елементів у прийнятті рішень, та ін.

**До довгострокових тенденцій сучасного економічного розвитку належать:**

- становлення постіндустріального суспільства;
- демасифікація виробництва, зумовлена все більшою індивідуалізацією споживання;
- інтелектуалізація виробництва — ключовим чинником виробництва стає інформаційний ресурс, праця як класичний чинник виробництва набуває творчих рис;
- наукомісткість виробництва — наявність інновацій, прогресивних технологій характеризує деякий вид діяльності.

**Основні чинники, які характеризують розвиток економіки:**

Індустріальний розвиток	Постіндустріальний розвиток
Провідна галузь	Інфраструктура
⇓	⇓
Мультиплікатор зростання	Диверсифікація
⇓	⇓
Моногалузєва структура	Гнучкість

Глобальні процеси приводять до зростання ролі територій, зокрема великих міст, у сучасному розвитку.

**Основні теорії розвитку міст:**

- теорія просторових переваг (теорія розміщення);
- теорія агломерації виробництва;



Таблиця 1.1

Динаміка міського населення України по роках\*

Показники	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Міське населення, % від усього	67,0	67,3	67,6	67,7	67,7	67,7	67,6	67,6
Щорічний приріст (екорочення) міського населення, %	0,6	0,6	0,5	-0,2	-0,8	-0,8	-0,9	-1,0
Населення найбільшого міста, % від міського	7,5	7,5	8,2	7,5	7,6	7,6	7,6	7,6
Населення міст-мільйонників**, %:								
від міського	21,9	21,7	21,6	21,5	21,5	21,4	21,5	21,5
від усього	14,8	14,7	14,7	14,6	14,6	14,5	14,6	14,6

\* Україна. Людський розвиток: Звіт. — К., 1999. — С. 89.

\*\* Місто-мільйонник — це місто з населенням не менше 1 млн. чол.

— концепція основного і допоміжного виробництва.

Урбанізація (від франц. *urbanisation* — міський) являє собою процес зосередження промисловості та населення у великих містах, який протягом певного проміжку часу формує певний спосіб життя населення, його освітньо-професійну та соціальну структуру, визначає види економічної діяльності та можливості використання їх результатів.

**Ознаки сучасної урбанізації:**— зростання чисельності міського населення (див. *табл. 1.1*);

— поглиблення соціально-економічної диференціації адміністративно-територіальних одиниць за рахунок прискореного розвитку у містах виробничої та невиробничої, особливо соціальної, інфраструктури, інженерно-технічного облаштування, благоустрою території;

— суттєві зміни просторово-функціональної організації міських поселень.

Нині в Україні відбувається зміна парадигми управління не тільки містом, а й окремою адміністративно-територіальною одиницею як складною соціально-економічною системою — перенесення акценту на її самостійність при одночасному посиленні відповідальності за власний розвиток.

**Складові соціально-економічного розвитку території:**

— збільшення доходів, поліпшення стану здоров'я населення, підвищення рівня освіти;

— створення умов для зростання самоповаги людей в результаті формування соціальної, політичної, економічної та інституціональної систем, орієнтованих на повагу людської гідності;

— підвищення ступеня свободи людей.

**Цілі соціально-економічного розвитку території:**

— збільшення доходів;

— поліпшення стану освіти, харчування, охорони здоров'я населення;

— зменшення бідності;

— оздоровлення навколишнього природного середовища;

— рівність можливостей;

— розширення особистої свободи;

— збагачення культурного життя.

**Показники соціально-економічного розвитку території:**

— індекс людського розвитку — інтегрований показник, до основних складових якого належать: тривалість життя людини, інтелектуальний потенціал, ВВП або ВВП на душу населення;

— рівень споживання окремих матеріальних благ;

— ступінь диференціації доходів;

— стан навколишнього природного середовища.

Ефективність управління територіальним розвитком залежить від багатьох чинників, а саме: організації вищих центральних органів влади, структури та принципів функціонування регіонального і місцевого управління та ін.

Кількість рівнів управління в системі управління сучасних держав також залежить від декількох чинників, зокрема, території держави, географічних умов, історичних та культурних традицій, наявності етнічних груп населення. Однак, як правило, в будь-якій країні виділяються національний (загальнодержавний) та місцевий рівні, а у більшості — ще є регіональний (проміжний) рівень державного управління, територіально обмежений кордонами штатів (США), земель (Німеччина), кантонів (Іспанія) та ін.

В Україні досі офіційно не визначено зміст поняття «регіон», його статус, повноваження, хоча Декларація щодо регіоналізму в Європі, з якою погодилася наша країна, у п. 2 ст. 1 проголошує:

«Регіон визначається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій».

Поняття «регіон» в науці і практиці з'явилося порівняно недавно — у 50—70-і роки ХХ ст., хоча ще в кінці ХІХ — першій половині ХХ ст. розвиток держави відбувався у двох напрямках — раціоналізації і демократизації управління. Одним з проявів цих процесів був розвиток територіальної системи державного управління та самоврядування. Поширення сфери діяльності державної влади привело до кількісних та якісних змін, перерозподілу управлінських функцій на усіх рівнях державного управління. Вже після другої світової війни раціоналізація системи державного управління супроводжувалася зростанням частки територіального планування розвитку при збереженні прерогативи визначення основних цілей і принципів у центрі, тобто виникли процеси передачі права прийняття рішень органам державного управління, які знаходились в ієрархічній підпорядкованості центральному рівню, але компетенція яких була обмежена рамками територіальної одиниці, тобто почали здійснюватися процеси деконцентрації.

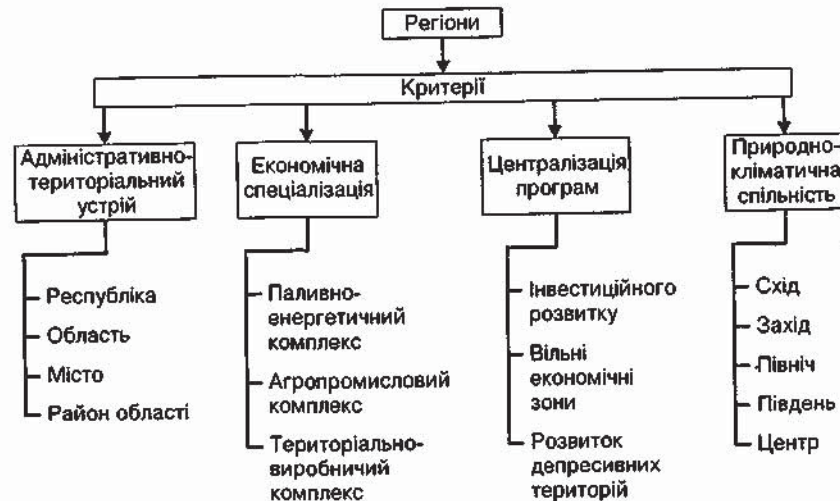


Рис. 1.1. Класифікація регіонів.

У подальшому регіоналізація державного управління зумовила надання права прийняття рішень з питань місцевого значення територіальним органам, які не входили до вертикалі державної влади, а були обрані населенням. Децентралізація управління була викликана не тільки прагненням центральних органів до адаптування управління до місцевих умов, а й необхідністю задоволення потреби суспільства в самоврядуванні і самоорганізації. Крім того, децентралізація має велике політичне значення та становить одну з умов демократизації суспільних відносин.

Узагальнення діючих підходів до класифікації регіонів дозволило сформулювати найбільш загальні критерії їх розмежування, що може бути використано при розробці механізмів управління (рис. 1.1).

Важливим елементом системи управління в країні є територія як середовище життєдіяльності населення. Тому держава відповідає за її територіальну цілісність, за недопущення регіональних катастроф (екологічних, економічних, техногенних, етнічних та ін.) і водночас повинна забезпечити певну самостійність своїх територіальних одиниць, використовуючи методи непрямого регулювання.

Посилення регіонального розвитку підтверджує Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята Асамблеєю європейських регіонів (АЕР репрезентує майже 300 європейських регіонів з населенням близько 400 млн. чол.) у 1996 р.: «Рух за регіоналізм є міцним не тільки в Європейському Союзі, а й за його межами». Регіони «мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де мають переваги перед іншими: в економіці (зайнятність), у культурі, захисті навколишнього середовища, регіональному та загальнодержавному плануванні, наукових дослідженнях тощо».

При цьому йдеться про підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні завдань розвитку конкретних територій. Місцеве самоврядування, яке відповідно до законодавства України розглядається як самостійна управлінська діяльність територіальної громади, здійснюється населенням на основі принципів демократії і є результатом децентралізації державного управління в країні.

В Україні при реалізації місцевого самоврядування вже враховується більшість принципів, закріплених у Європейській хартії



про місцеве самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала ще в 1997 р. Однак існує ряд особливостей функціонування цього суспільно-політичного інституту в нашій країні, які зумовлюють необхідність удосконалення системи місцевого самоврядування, підвищення його ефективності та дієвості, трансформації методології управління.

Територіальна організація влади на регіональному рівні (області України), з одного боку, представлена місцевими органами державної виконавчої влади (в особі місцевих державних адміністрацій), з другого — територіальними підрозділами центральних органів державної виконавчої влади (ЦОВВ) — Державної податкової адміністрації, Міністерства юстиції й ін., а з третього — органами місцевого самоврядування (див. рис. 1.2).

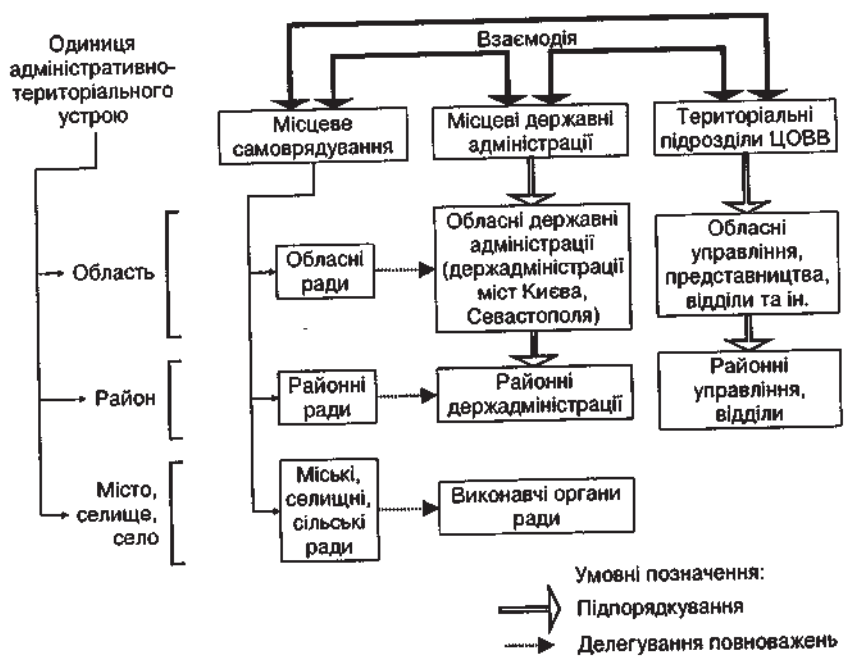


Рис. 1. 2. Схема територіальної організації влади в Україні (в обласному розрізі).

Міське самоврядування являє собою складну систему, що включає як складові елементи не тільки представницькі і виконавчі органи на рівні адміністративно-територіальних одиниць різного значення (сільські, селищні, міські ради міст обласного і районного значення та їх виконавчі органи; обласні і районні ради; районні в містах ради та їх виконавчі комітети в містах з районним поділом), а й посадові особи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські голови), органи самоорганізації населення, об'єднання органів місцевого самоврядування (наприклад, Асоціація міст України та ін.).

Тобто існує своєрідний тріумвірат, який поки що не може об'єднати свої зусилля для спільних дій, оскільки існують суперечності і так звані «неузгодженості» законодавства з питань визначення повноважень, компетентності тих чи інших органів управління, численні внутрішньовідомчі інструкції, що вносять дисонанс у діяльність місцевих органів влади й управління. Насамперед йдеться про дублювання повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, вписаних у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації», в економічній, соціальній сферах, архітектурі і містобудуванні, інформаційній та інших галузях життєдіяльності території. Однак мета управління соціально-економічною системою одна — задоволення потреб населення, зростання добробуту території, підвищення життєвого рівня громадян.

На ефективності управління територією в Україні негативно позначається недосконалість її п'ятирівневого адміністративно-територіального устрою: перший рівень — національний; другий — представлений Автономною Республікою Крим (АРК), областями, містами Києвом і Севастополем; третій — містами обласного значення і районами в області; четвертий — містами районного значення, селами, селищами; п'ятий — районами в містах з районним поділом.

На основі такого адміністративно-територіального устрою складається громіздка система управління, найчастіше з нерозділеною компетенцією, зі складними (які часом доходять до конфлікту) взаємовідносинами між органами управління різного рівня, з одного боку, й органами управління, що представляють державну владу і місцеве самоврядування, — з другого.

Наприклад, у системі місцевого самоврядування, що являє собою сукупність горизонтальних зв'язків, передбачається вищий ступінь самостійності відповідних органів у вирішенні питань на своїй території. Однак реальну здатність має, мабуть, самоврядування тільки в містах обласного значення, та й то нерівнозначно: мегаполіси (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса) мають у своєму розпорядженні значно більший потенціал і адміністративний ресурс, ніж малі міста. Щодо сіл, селищ і міст районного значення, то їх можливості в реалізації функцій місцевого самоврядування дуже обмежені, значною мірою залежать від волі районної влади. Незважаючи на те, що рішення районних державних адміністрацій мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, політико-правові реалії такі, що саме райдержадміністрації (у силу повноважень, делегованих їм районними радами) розпоряджаються ресурсною базою території, насамперед фінансовими коштами відповідних місцевих бюджетів.

Основні напрями та етапи трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування визначені у Концепції адміністративної реформи в Україні. *Перший етап* — законодавче та ресурсне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою і системи місцевого самоврядування; *другий* — трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище, місто), розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; *третій* — оптимізація структури управління на регіональному рівні.

Головна мета, принципи, завдання державної регіональної політики та пріоритетні напрями їх вирішення сформульовані у Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України від 25 травня 2001 р.

## 1.2. Сучасна концепція суспільного управління

Наприкінці минулого століття у країнах Європи та США спостерігалися процеси активного реформування суспільного управління. І це були не просто зміни в стилі управління, вони відбивали зміну ролі публічної адміністрації в її відносинах з громадянами.

Після набуття Україною незалежності стало очевидним, що існуюча система суспільного управління не в змозі забезпечити перехід суспільства до нового якісного стану, провідною ознакою якого є розгляд громадянина з його потребами та інтересами як основного об'єкта визначення цілей діяльності владних і управлінських структур. Проведення широкомасштабної адміністративної реформи в Україні розглядається не як черговий виток перерозподілу владних повноважень, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління.

Адміністративні реформи в провідних країнах світу та Україні спрямовані на подолання реальної суперечності, яка полягає у наступному. З одного боку, це розвиток демократизації суспільства й підвищення вимог громадян щодо якості та стилю надання управлінських і громадських послуг; формування розуміння того, що єдиною метою органів публічної влади має бути робота на людей, управління за завданнями громадян, а з другого — це неспроможність бюрократизованого суспільного управління задовольняти підвищені вимоги громадян, дискредитація традиційної публічної адміністрації як з теоретичних, так і практичних позицій.

Сформовано було розуміння щодо принципових відмінностей понять «адміністрування» і «менеджмент». За умов традиційних моделей управління адміністрування фокусується на процедурах і контролі правильного виконання розпоряджень. При цьому часто виникає ситуація, коли дотримання правил, задуманих як засіб, перетворюється на самоціль. Менеджмент щодо сфери суспільного управління не тільки охоплює процес адміністрування, а й передбачає чітке уявлення кінцевого соціально-визначеного результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і реальну відповідальність за результат.

Нові моделі суспільного управління («менеджеріалізм», «новий публічний менеджмент», «ринково орієнтована публічна адміністрація», «підприємницьке врядування») піддавали сумніву практично всі постулати традиційного публічного адміністрування. Головним у цих моделях було намагання створити гнучкішу й результативнішу ринково орієнтовану систему суспільного управління, спрямовану на клієнта-громадянина, здійснити перехід від адміністрування до менеджменту.

Найвиразнішими відмінностями нових моделей від традиційного підходу можна вважати такі:



- відхід від класичної схеми бюрократії та застосування стосовно організації, персоналу та умов гнучких методів управління;
- провідна орієнтація на споживача або клієнта як на головного об'єкта визначення якості управління;
- врахування змін зовнішнього середовища та його прогнозування;
- використання ринкових підходів на засадах взаємовигідного співробітництва з приватним сектором;
- надання громадських послуг не тільки безпосередньо через бюрократичні процедури, а й зі систематичною оцінкою досягнення цілей за допомогою індикаторів результативності та ефективності;
- розвиток альтернативних організаційних структур, що ґрунтуються на принципах децентралізації та відкритості для зовнішніх впливів;
- використання командної роботи та участі персоналу в прийнятті рішень;
- зміна організаційної культури, сприяння організаційному та індивідуальному розвитку.

Перехід до нових моделей суспільного управління пов'язаний з розширенням повноважень місцевої влади внаслідок процесів децентралізації. Реформи 70-х років минулого століття передбачали зменшення ступеня контролю місцевого самоврядування центральним урядом і передачу деяких функцій центральних органів влади на нижчі рівні ієрархії. Проблема балансу між центром і місцями вирішується за допомогою таких інструментів, як децентралізація й деконцентрація. *Децентралізація* передбачає розподіл повноважень між центральними й місцевими самоврядними органами влади й управління, чітке розмежування компетенції, сфер діяльності та відповідальності. *Деконцентрація* полягає в передачі повноважень органів центральної влади її повноважним органам і представникам на місцевому рівні. Системне вирішення зазначеної проблеми можливе на підставі визнаного у світовій практиці принципу субсидіарності, згідно з яким політична влада повинна втручатися в місцеві справи лише в тих межах, в яких якась спільнота не в змозі задовольнити різні потреби. Потенційних конфліктів між центром і периферією слід уникати шляхом досягнення динамічної рівноваги, створення нової організації соціальних від-

носин на довірі в межах визначених компетенцій. *Принцип субсидіарності* передбачає максимальне наближення процесу прийняття рішень до громадянина.

Світовою практикою визнано, що головною умовою ефективності дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умови дійового контролю та відповідальності. З метою забезпечення необхідного рівня владних повноважень місцевого самоврядування й подальшої модернізації управління на місцях уряд Великобританії у 2000 р. ухвалив Акт про місцеве самоврядування (The Local Government Act-2000 (LGA-2000)). Цей акт підтримує програму реформування державної служби, яка розроблена, щоб надавати послуги в спосіб, відповідний потребам громади, з якістю, яка постійно підвищується, з управлінням, яке скоординоване, не допускає дублювання, максимізує ефективність і забезпечує конкретну відповідальність. У реалізації наведених принципів місцеві влади відіграють важливу роль, і вони повинні мати законні повноваження робити це. Протягом багатьох років інноваційні дії місцевих органів влади придушувалися тим, що вони виходили за межі повноважень. Окремі закони певним чином обмежували діяльність місцевих органів влади, і мала місце значна невизначеність у межах їх повноважень. Як наслідок, ставлення до інновацій було надзвичайно обережним. Акт LGA-2000 введений з метою подолання недоліків та заохочення інновацій, об'єднання дій та суттєвішого поліпшення умов життя. Він уповноважує органи місцевого самоврядування робити все, що вони вважають за потрібне для економічного, соціального та екологічного благополуччя.

При опрацюванні нових підходів до суспільного управління помітне місце відводиться перенесенню в цю сферу передових методів менеджменту з приватного сектора. Такі спроби відмічалися ще на початкових етапах становлення «наукового управління» і спостерігалися надалі. Так, розробка Францією X плану ґрунтувалася на стратегічному (в основному якісному) підході, аналогічному методам, що застосовуються великими фірмами. Бізнес-менеджмент у розвинутих країнах під впливом все більшого тиску конкурентного зовнішнього середовища в умовах насичених ринків швидко розвивався в напрямках орієнтації на клієнта й підвищення результативності, використовуючи весь арсенал засобів марке-



тингу та ін. Завдання реформ у суспільному управлінні, зокрема рух до перетворення бюрократичних, не орієнтованих на клієнта структур у «діалектичні організації», зробили природним перенесення до цієї сфери методів управління за результатами. Водночас слід відмітити необхідність адаптації методології бізнес-менеджменту до специфіки суспільного управління.

Одна з ключових проблем, спроби вирішення якої в суспільному управлінні передбачають застосування підходів бізнес-менеджменту, — це оцінка якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату. Відповідь на споконвічне питання управлінської теорії та практики: яке управління можна вважати успішним, — має суттєву специфіку в суспільному управлінні. Тут відсутній такий чіткий засіб вимірювання результату діяльності, як прибуток у приватному секторі. У суспільному управлінні постає проблема співвідношення соціальної справедливості та ефективності при ухваленні рішень, існує великий вплив громадськості, політичних сил, преси, судової та законодавчої влади як на процес ухвалення рішень, так і на оцінку результатів управління.

Узагальнений підхід до оцінки успішності управління, визнаний у сучасному менеджменті (хоча має деякі розбіжності в перекладі та тлумаченні термінів), передбачає виділення *трьох складових* (три «Е»): *результативність* (effectiveness) — характеризує дієвість, досягнення, ступінь завершення системою потрібної роботи й реалізації встановлених цілей; *ефективність* (efficiency) — співвідношення між продуктом у вигляді товарів (послуг) та ресурсами, використаними для їхнього виробництва; *економічність* (economy) — характеристика вартості ресурсів, витрачених на діяльність, з огляду на відповідну якість.

Безумовно, головним показником успішності суспільного управління є задоволеність громадян послугами та діяльністю відповідних органів і організацій. Досвід США та європейських країн свідчить, що в суспільному управлінні вимір результатів діяльності через встановлення дійових показників нелегка справа, яку неможливо здійснити бездоганно. Очевидно, що існують добре відомі методологічні труднощі в кількісній оцінці «виходу» деяких департаментів через категорії обсягу, якості, цін, стандартів і споживчих характеристик послуг, які надаються. З цього приводу визнається, що потрібні спеціальні дослідження ступеня задово-

лення клієнтів управлінськими та громадськими послугами. Проте саме процес пошуку адекватних показників допомагає глибшому усвідомленню цілей і завдань організації. До того ж з точки зору мотивації й стимулювання працівників до якісної діяльності сам факт застосування таких оцінок (навіть не повністю досконалих) є корисним, оскільки працівники знають, що їх діяльність буде оцінена.

Нові моделі суспільного управління орієнтовані на широке використання таких технік бізнес-менеджменту, як делегування внутрішнім підрозділам повноважень на прийняття управлінських рішень і витрачання бюджетних коштів, застосування командної роботи, матричних структур управління. Розвиваються прогресивні системи стратегічного та поточного планування, бізнес-планування та нові організаційні форми фінансово-економічної діяльності. Значна увага приділяється гнучким, орієнтованим на результат системам оплати та заохочення персоналу, разом з гнучким ставленням до робочого часу та добору персоналу. На цих засадах побудована, наприклад, програма «Копернікус», створена з метою радикального реформування діяльності Федерального уряду Бельгії.

Тенденції застосування в нових моделях суспільного управління ідей бізнес-менеджменту перехрещуються з тенденціями впровадження ринкових підходів до управління. Важливим з'єднуючим моментом тут є забезпечення здатності до внутрішньоорганізаційного підприємництва (інтрапренерства). *Інтрапренерство в бізнесових структурах* — це підприємство на робочому місці та втілення його духу в існуючу організацію. Зародилося воно в корпоративному секторі як відповідь на бюрократизацію управління у великих ділових структурах. Ознаками традиційного клімату великої корпорації є слідування інструкціям, встановленим ієрархічною системою управління, побоювання помилок, чітке виконання завдань без перевищення посадових повноважень. Простір для ініціативи обмежений. За таких умов, здійснюючи зміни, доводиться долати велику інерцію та опір, що знижує конкурентоспроможність організації. *Інтрапренерство в суспільному управлінні* (службове підприємство) змінює стиль діяльності менеджерів. У новій системі роботи, яка інтегрує ринкові підходи до управління, партнерство з приватним сектором, впровадження механізмів конкуренції, інноваційність і творчість при



ухваленні рішень, менеджери необхідні якості підприємця. Тому розвиток професіоналізму менеджерів, крім навчання адмініструванню та праву, сьогодні сфокусовано в напрямках формування навичок комунікації й засвоєння технік бізнес-менеджменту, методів маркетингу, які забезпечують вивчення потреб «клієнтів» та їх якісне задоволення.

При переході до нових моделей відбуваються докорінні зміни в організаційній культурі суспільного управління. Ключовим напрямом цих змін є інтеграція їх зовнішнього та внутрішнього контекстів і забезпечення спрямованості на різноманітні потреби стейкхолдерів організацій. Величезна увага приділяється доступності громадян до інформації органів влади й управління на всіх рівнях та забезпеченню прозорості управління. У багатьох країнах Європи та США прийняті закони про відкритість інформації і доступність громадян до неї.

Ключовим елементом реформ залишається людський чинник, а саме: зміна традиційних позицій державних службовців у їх ставленні до клієнтів. Нині за умови розвитку демократії необхідний розгляд клієнта органом суспільного управління як рівноправного партнера, а не як залежного прохача, і здійснення цього якісного переходу видається найважчим. У акті LGA-2000 визначаються нові, орієнтовані на клієнта стандарти служби в органах місцевого самоврядування, правила розслідування порушень даних стандартів і принципів демократичної діяльності, подається кодекс правил етики державного службовця.

Отже, завдання реформ у суспільному управлінні, зокрема рух до перетворення бюрократичних структур на «діалектичні», клієнт-орієнтовані організації природно зумовили застосування у цій сфері результат-орієнтованих підходів менеджменту. Головним у новітніх моделях суспільного управління є намагання створити гнучкішу й результативнішу ринково орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина, шляхом переходу від адміністрування до менеджменту із залученням його ідеології, методології, передових підходів та технік.

Сучасна парадигма суспільного управління ґрунтується на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта — споживача управлінських і громадських послуг та наближення управління

до нього, підвищення гнучкості управління, його готовності до змін, впровадження ринкових методів, досягнень й інструментів менеджменту і маркетингу, підприємницьких підходів з метою підвищення результативності та ефективності управління, втілення нової організаційної культури суспільного управління, досягнення раціонального балансу політичних та адміністративних чинників управління. Як видно з наведеного переліку, існує принципова схожість магістральних напрямів адміністративної реформи в Україні та передових світових тенденцій розвитку суспільного управління. Центр уваги в здійсненні українських реформ має бути зосереджений на системних методах і конкретних механізмах вдосконалення управління.

### ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗАСВОЄННЯ МАТЕРІАЛУ

1. Вкажіть основні тенденції, властиві глобалізації.
2. Сформулюйте довгострокові тенденції сучасного економічного розвитку.
3. Назвіть основні теорії розвитку міст.
4. Які ознаки сучасної урбанізації?
5. Перелічіть показники соціально-економічного розвитку території.
6. Назвіть складові соціально-економічного розвитку території.
7. У чому полягають цілі соціально-економічного розвитку території?
8. Висвітліть територіальну організацію влади на території областей України.
9. Вкажіть головні причини адміністративних реформ у суспільному управлінні.
10. Сформулюйте відмінності у сутності термінів «адміністрування» та «менеджмент».
11. У чому полягають основні відмінності нових моделей суспільного управління від традиційного публічного адміністрування?
12. Які чинники спричинили прискорення переходу до нових моделей управління?



13. Поясніть сутність термінів «децентралізація» і «деконцентрація».
14. Сформулюйте сутність принципу субсидіарності.
15. Назвіть основні напрями перенесення ідеології і підходів бізнес-менеджменту в суспільне управління.
16. Поясніть суть службового підприємництва (інтрапренерства) у суспільному управлінні.
17. Розкрийте основні напрями формування нової організаційної культури суспільного управління.

## РОЗДІЛ

ПЛАНУВАННЯ ЯК ПРОВІДНА ФУНКЦІЯ  
УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ2.1. Сутність і принципові підходи до  
планування в ринковій економіці

Основи наукового менеджменту розробив відомий у світі спеціаліст з управління Ф. Тейлор. Він же розподілив функцію управління на складові: мислення та виконання.

Нині у складі управління виділяють (за А. Файолем) п'ять функцій (див. рис. 2.1).

**Планування** виражає навмисне прагнення до здійснення впливу на наступні зміни; управління їх розмахом, швидкістю та наслідками. Воно являє собою організоване обдумування рішень, досягнення раціональної організації території, обґрунтованого розміщення виробництв, їх комплексів, житлових районів, громадських центрів, об'єктів інфраструктури, зон масового відпочинку, охорону та поліпшення навколишнього природного середовища.

Розвиток території як соціально-економічної системи ґрунтується на розвитку економіки. Остання в свою чергу нерозривно пов'язана з процесом суспільного поділу праці, який слугує основою спеціалізації території та зумовлює об'єктивну потребу в інтеграції з іншими регіонами. Результатом поєднання галузевого і територіального поділу праці стає *регіональний відтворювальний процес*. Останній являє собою поновлення на якісно новому рівні кругообігу матеріально-речових, трудових і фінансових ресурсів регіону, одні з яких спрямовуються на створення умов відтворювального процесу, а інші — на забезпечення його функціонування.

До кількісних показників, які дозволяють оцінити стан регіонального відтворювального процесу і становлять *вихідні дані планування*, належать макроекономічні та регіональні пропорції відтворювання — кількісні співвідношення елементів відтворюваль-



ного процесу галузей господарства окремих регіонів та країни в цілому. Вони відбивають рівень відповідності різних елементів регіонального відтворювального циклу та визначають певний рівень соціально-економічного розвитку території.

До *регіональних відтворювальних циклів* належать відтворення:

- трудових ресурсів;
- фінансово-кредитних та грошових ресурсів;
- інвестиційно-будівничого процесу;
- продовольчих ресурсів;
- природних ресурсів;
- соціально-побутових послуг;
- послуг ринкової інфраструктури;
- інформації та знань.

Відтворювальні цикли являють собою основу соціально-економічного розвитку регіону, забезпечують умови для взаємодії всіх суб'єктів економічної діяльності території. Для кожного рівня регіональної економіки характерна своя сукупність відтворювальних циклів, яка замикається у межах територіальних утворень різних рангів. При цьому між різними елементами відтворювального процесу формуються різні пропорції. Існує декілька класифікацій макропропорцій з певних класифікаційних ознак. Найбільш поширені дві класифікації макропропорцій: залежно від характеру взаємозв'язків між елементами відтворювального процесу та залежно від сфери їх поширення. Перша охоплює шість груп пропорцій: загальноекономічні, структурні, соціально-економічні, економіко-демографічні, економіко-екологічні, фінансово-економічні; друга — п'ять: загальнодержавні, міжгалузеві, галузеві, регіональні, зовнішньоекономічні.

*Загальноекономічні пропорції* відбивають роль окремого регіону в економіці всієї країни, структуру господарства. До них належать пропорції між різними сферами економіки, витратами та результатами суспільної праці, фондом нагромадження і фондом споживання. Такі пропорції формуються на основі відповідних рішень, які



Рис. 2.1. Функції управління.

приймаються центральними органами влади, але вони впливають практично на всі сторони життєдіяльності кожного регіону.

*Структурні пропорції* характеризують співвідношення між окремими елементами регіональної економіки. До них належать пропорції між різними

галузями економіки регіону; рівнями розвитку сфер виробництва і послуг; розвитком сільського господарства і галузей, які здійснюють переробку його продукції; розвитком транспорту та потребою в транспортному обслуговуванні; розвитком економіки і відповідної інфраструктури; розвитком інвестиційної діяльності та можливостями будівельного комплексу регіону.

*Соціально-економічні пропорції* відбивають рівень життя населення регіону, який складається на основі взаємозв'язків елементів регіональної системи та під впливом рішень, які приймаються.

У регіональному відтворювальному процесі взаємодіють різні групи елементів системи управління:

- *підприємства* — приймають рішення про виробництво продукції, робіт, послуг та його масштаби;
- *населення* — приймає рішення про життя у тому чи іншому регіоні, використання своїх доходів;
- *державні органи влади* — встановлюють правила поведінки для всіх учасників — елементів системи;
- *органи місцевого самоврядування* — приймають рішення про створення тих чи інших об'єктів загальнодержавного використання.

Якщо ж розглядати планування розвитку території як систему, то вона дуже складна як за об'єктом, так й суб'єктом управління (див. рис. 2.2).

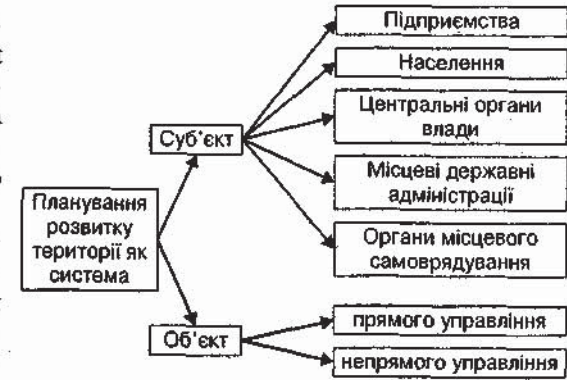


Рис. 2.2. Планування розвитку території як система.

*Економіко-демографічні пропорції* характеризують співвідношення економічного розвитку території зі станом та тенденціями демографічних процесів у регіоні. Тому до них належать пропорції між трудовими ресурсами та робочими місцями; міським і сільським населенням; чисельністю населення та рівнем розвитку соціально-побутової інфраструктури; чисельністю зайнятого і непрацюючого населення; статево-віковою та виробничою структурою населення; приростом і вибуттям трудових ресурсів.

*Економіко-екологічні пропорції* відбивають співвідношення між ємністю природного потенціалу території та рівнем її соціально-економічного розвитку. До них належать пропорції між розвитком виробництва і масштабами діяльності з охорони природи; речовинним потенціалом та можливостями виробництва щодо його використання; використанням і відтворенням природних ресурсів.

*Фінансово-економічні пропорції* відбивають взаємозв'язки усіх учасників регіонального відтворювального процесу, тому відіграють інтегруючу роль у ньому. До них належать пропорції між місцевим бюджетом та ресурсами, які необхідні для здійснення функцій місцевої влади; внутрішніми та зовнішніми джерелами фінансування; часткою податків, які надходять до державного та місцевих бюджетів; чистою продукцією, виробленою на території, та використаним доходом; сумою податків, які збираються на території, та величиною регіонального ВВП; дефіцитом місцевого бюджету і регіональним ВВП та ін.

Пропорції регіонального відтворювального процесу пов'язані одна з одною, від певного їх співвіднесення, обґрунтованості залежить якість прогнозування та планування соціально-економічного розвитку кожної території країни. В свою чергу ефективність управління соціально-економічним розвитком залежить від ступеня дотримання принципів планування території та методів його здійснення.

До основних принципів планування соціально-економічного розвитку території належать наступні:

— *законності*, тобто необхідності повного дотримання вимог національного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів, які підписані Україною та ратифіковані Верховною Радою;

— *системності*, що полягає в наявності розподілу повноважень, відповідальності та функцій між елементами компактної території, відносно відокремленої від зовнішнього середовища; єд-

ності правил, норм, стандартів і дій на даній території; підпорядкованості власних інтересів загальній меті;

— *комплексності*, що передбачає охоплення в процесі планування усіх елементів територіальної соціально-економічної системи;

— *спеціалізації* — необхідність концентрувати максимально можливий обсяг ресурсів на галузях спеціалізації, функціонування та розвитку яких найефективніше для даної компактної території;

— *еквівалентності* обміну між учасниками відтворювального процесу (еквівалентність платежів за природні ресурси, обсяги і умови їх використання, можливість запобігання нанесенню шкоди екологічній сфері регіону, адекватність компенсацій та шкоди, якщо вона все ж нанесена в процесі економічної діяльності певної галузі на території регіону, та ін.);

— *партнерства*, тобто формування взаємовідносин між суб'єктами управління на основі врахування інтересів усіх учасників, взаємодовіри та взаємоповаги.

#### **Основні підходи до планування розвитку території:**

— *директивне планування* передбачає обов'язкове прийняття об'єктом завдань, встановлених суб'єктом управління; в ринковій економіці може здійснюватися в екстремальних ситуаціях (глибока економічна криза, воєнні дії або після їх завершення);

— *індикативне планування* передбачає встановлення лише обмеженого числа обов'язкових завдань, залишивши за об'єктом право самостійно планувати свою діяльність; індикативний план у цілому має рекомендаційний характер;

— *стратегічне планування* характеризується формуванням місії, визначенням головної мети та пріоритетних напрямів, реалізація яких зможе привести до її досягнення, являє собою розробку ряду планів та завдань, за допомогою яких виконується місія (див. рис. 2.9).

Планування розвитку території може здійснюватися за допомогою одного або комбінації декількох методів.

**Балансовий метод планування** передбачає використання заходів, які покликані забезпечити зв'язок потреб та ресурсів, вимірювання витрат і результатів у відтворювальному процесі. Баланс являє собою систему показників, які характеризують ресурси за джерелами надходжень та їх розподіл за всіма напрямками витрат.



До умов збалансованого розвитку господарства регіону належать:

— поєднання територіального та галузевого принципів планування;

— поліпшення внутрішньо- та міжгалузевих пропорцій;

— узгодження завдань виробничого та соціального характеру з наявністю ресурсів усіх видів.

#### Логіка розробки балансів:

— перший підхід («від ресурсів») — вихідним пунктом є наявність ресурсів;

— другий підхід («від мети») — вихідний пункт становлять цілі, поставлені перед регіоном.

#### Принципи розробки територіальних балансів:

— *цільовий* — розробка балансів залежно від цілей розвитку території (міста, регіону);

— *ієрархічний* — розосередження завдань по ланках системи планування, а також у часі;

— *комплексності* — взаємопов'язане вирішення економічних, соціальних та інших аспектів розвитку території;

— *безперервності* — необхідність зв'язку довго-, середньо- та короткострокових балансів та їх оновлення;

— *адресності* — наявність конкретного адресата балансів завдань, своєчасність їх доведення до виконавців.

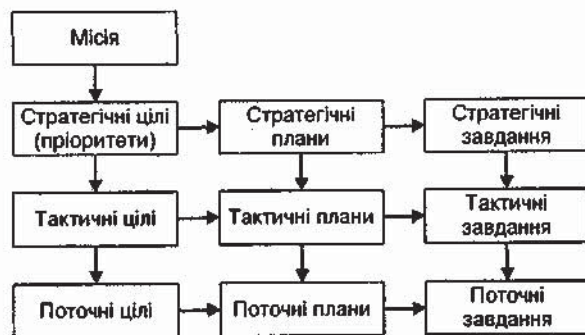


Рис. 2.3. Система планових завдань.

Складання територіальних балансів дозволяє розробити раціональні внутрішньо- та міжрегіональні зв'язки, встановити рівень комплексності розвитку регіону, з'ясувати наявність в його розвитку певних диспропорцій.

Картографічний метод планування являє собою форму моделювання природних та соціально-економічних явищ, які ма-

ють просторовий характер, шляхом формування географічної карти як особливого носія впорядкованої інформації про певну територію. Така карта дозволяє наочно уявити особливості розміщення продуктивних сил, статистичні матеріали, які характеризують рівні розвитку галузей та регіонів. У 70—80-і роки ХХ ст. картографічний метод поєднався з математичними методами дослідження, що привело до розробки особливих прийомів математико-картографічного моделювання та відкрило широкі можливості для вивчення й опису просторових закономірностей взаємозв'язків і динаміки явищ соціально-економічної сфери.

**Нормативний метод** передбачає обґрунтування планових показників системою науково розроблених норм і нормативів; на основі яких можуть визначатися, наприклад, потреби населення у тих чи інших товарах та послугах, використання виробничих ресурсів тощо.

**Програмне планування** передбачає розробку програми економічного і соціального розвитку території — документа, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується комплексна система взаємоузгоджень і заходів, спрямованих на ефективне вирішення проблем розвитку території, досягнення сталого економічного її зростання. Такі програми розробляються на основі принципів цілісності; об'єктивності; науковості; гласності; самостійності; рівності; дотримання загальнодержавних інтересів.

Учасниками прогнозування та програмування розвитку території відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» є Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

**Орієнтовна структура програми розвитку території складається з чотирьох блоків:**

*І блок. Аналіз розвитку території* — містить коротку характеристику території; опис соціально-економічного становища; перспективні тенденції розвитку; мету та завдання програми;



**II блок. Система основних показників** — охоплює вихідні дані розробки показників програми; принципи їх розробки; основні напрями та пропорції соціально-економічного розвитку; показники розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства, транспорту, зв'язку; розвитку соціальної сфери (чисельність і зайнятість населення, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт); науково-технічного розвитку; розвитку підприємництва; використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності; фінансового забезпечення;

**III блок. Комплекс цільових програм та заходів** — визначає напрями розвитку (реформування, підвищення ефективності функціонування) матеріальної бази території (підприємств, галузей); розвитку (реформування) соціальної сфери;

**IV блок. Механізм реалізації** — характеризує механізм управління програмою та організаційну структуру її реалізації.

Система прогнозних і програмних документів ґрунтується на комплексному аналізі (табл. 2.1).

**Прогноз економічного і соціального розвитку території на середньостроковий період** розробляється на п'ять років та містить:

— аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристику основних проблем розвитку її економіки і соціальної сфери;

— опис стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічної ситуації у даній адміністративно-територіальній одиниці;

— прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг;

— можливі напрями вирішення головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;

— цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період і пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для їх досягнення;

— основні показники соціально-економічного розвитку;

Таблиця 2.1

## Система прогнозних і програмних документів

Прогнози	<ul style="list-style-type: none"> <li>• економічного і соціального розвитку України на середньо- (п'ять років) та короткостроковий (один рік) період</li> <li>• економічного і соціального розвитку територій на середньостроковий період</li> <li>• розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період</li> </ul>
Програми	<ul style="list-style-type: none"> <li>• державна програма розвитку України на короткостроковий період</li> <li>• програми розвитку територій на короткостроковий період</li> <li>• програми розвитку окремих галузей економіки</li> </ul>
Комплексний аналіз	<ul style="list-style-type: none"> <li>• демографічної ситуації</li> <li>• стану використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу</li> <li>• конкурентоспроможності економіки</li> <li>• оцінки досягнутого рівня розвитку економіки та соціальної сфери</li> <li>• урахування впливу зовнішніх політичних, економічних та інших чинників, очікуваних тенденцій зміни їх впливу в перспективі</li> </ul>

— висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

**Програма економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці на короткостроковий період** розробляється щороку на наступний рік. У ній мають бути відображені:

— аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки і соціальної сфери;

— стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у даній адміністративно-територіальній одиниці;

— можливі напрями вирішення головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери;

— цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в наступному році;



— система заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

— основні показники соціально-економічного розвитку;

— дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності їх використання, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

## 2.2. Місце і роль великих міст у структурній перебудові соціально-економічного комплексу країни

Сучасній урбанізації властива концентрація населення у великих і надвеликих містах. У 1900 р. в світі налічувалося 360 міст з чисельністю населення понад 100 тис. чол., у 1950 р. — 950, а на початку 90-х років — 2400 міст. Частка великих міст у всьому населенні світу збільшилася з 1860 р. до кінця ХХ ст. від 1,7 до 30 %. У структурі великих міст швидкими темпами зростали міста-мільйонники. У 1900 р. таких міст було 10, у 1950 р. — 102, у 2000 р. — 400 (з чисельністю жителів близько чверті міського населення Земної кулі).

Міста взагалі і великі зокрема в кінці ХХ ст. стали зосередженням основного економічного потенціалу розвинутих країн і «генераторами» їх швидкого зростання. У них зосереджується значна частина творчого і економічного потенціалу країни, активно перебігає процес науково-технічного прогресу, зростає частка працівників науково-дослідної праці. Як правило, великі міста мають складну галузеву структуру економіки, а технічний рівень промисловості — вищий, ніж у середньому по країні, що стимулює зростання продуктивності праці та інтенсифікацію виробництва і створює умови для гармонійного розвитку особи. Великі міста є основними центрами підготовки висококваліфікованих кадрів для найважливіших галузей економіки і провідними науковими центрами. Вони несуть, як правило, досить важливе адміністративне навантаження.

Великі і найкрупніші міста ведуть за собою решту і стратегія просторового розвитку урбанізації на оглядову перспективу повинна

виходити з необхідності їх наявності у загальнодержавній системі розселення. Причому переважаючий розвиток у найкрупніших містах повинні отримувати не ті галузі економіки, які сприяють активному зростанню цих міст, а ті, які найактивніше розвиваються саме в найкрупніших містах і ніде більше, тобто насамперед галузі науково-технічного прогресу, які вимагають високої кваліфікації праці і постійного зв'язку з науково-дослідною базою.

До переваг великих міст, які визначають їх роль у соціально-економічній системі країни, належать:

— соціально-економічна престижність міст, високий рівень їх комплексного розвитку;

— розвинутість інфраструктури, зокрема, телекомунікаційних мереж;

— наявність висококваліфікованих кадрів, розвинутого науково-технічного та інноваційного потенціалів;

— можливість встановлення кооперативних зв'язків і комбінювання виробництва з існуючими підприємствами.

Розвитку великих міст і розширенню в них масштабів виробництва значною мірою сприяє так званий агломераційний ефект, або ефект масштабу. Він забезпечується територіальною концентрацією виробництва і передусім наявністю потужного виробничого і наукового потенціалу, висококваліфікованих кадрів та сприятливими можливостями їх підготовки, тісними контактами із закладами науки і сфери послуг, потужною будівельною базою. Ефект масштабу обумовлений розвинутою інфраструктурою, можливостями поглиблення спеціалізації і диверсифікації виробництва, кооперування та комбінювання підприємств.

Як багатофункціональний комплекс велике місто в економічній системі виконує три функції (ролі):

1. Бути творцем нового, забезпечувати прискорення соціально-і науково-технічного прогресу.

2. Виступати потужним інтегратором, сприяючи закріпленню цілісності господарського комплексу і вдосконаленню територіальної організації життя суспільства, організувати взаємодію галузей і районів усєї країни.

3. Слугувати центром відтворювального процесу.

В Україні налічується 46 міст з чисельністю населення понад 100 тис. чол. Найбільша їх кількість зосереджена в Донецькій, Дніпропетровській, Луганській областях і Автономній Республіці



Крим. Їх питома вага в міському населенні України становить 56,5 %, а в загальній чисельності населення — 38,4 %. Найбільша питома вага великих міст у міському населенні і загальній його чисельності характерна для Київської, Дніпропетровської і Запорізької областей.

З часу набуття Україною незалежності необхідність структурної перебудови економіки була проголошена як одне з головних завдань її входження в світову економіку. До пріоритетних напрямів структурної трансформації промисловості належать: технічне переозброєння традиційних галузей промисловості України з метою виходу на внутрішній і зовнішній ринки з конкурентоспроможною продукцією, розвиток ресурсозберігаючих технологій, високотехнологічних виробництв, у тому числі застосування високіх технологій у виробництві побутової техніки.

Для України характерна низька частка галузей сфери послуг (у тому числі побутових, фінансових) та висока питома вага промисловості і особливо сільського господарства у ВВП. Так, на промисловість України припадає 38 % ВВП (у Франції — 23, Німеччині — 28, Великобританії — 25 %). Особливо великі відмінності в сільському господарстві. В Україні в цій галузі створюється 13 % ВВП, тоді як у Німеччині, Великобританії і Бельгії — 1, Австрії, Данії, Норвегії — 2 %. Недостатньо розвинуті в Україні і галузі сфери послуг: у 1999 р. в них створювалось 49 % ВВП (у Франції і Англії — 74 %).

Промисловість України історично орієнтувалася на розвиток чорної металургії (на базі родовищ кам'яного вугілля і залізної руди в Донбасі і Придніпров'ї). І хоча в кінці ХХ ст. розвивались і інші галузі (машинобудування, хімічна та легка промисловості), важка промисловість продовжує домінувати. Дуже велику питому вагу займає чорна металургія, яка, з одного боку, формує значну частку імпорту, а з другого — є великим споживачем дорогих енергоносіїв і одним з основних джерел погіршення екологічної ситуації на півдні України. Нині структурні зміни в економіці міст відбуваються за несприятливим сценарієм — шляхом зростання матеріало- і енергомістких галузей, недостатнього розвитку високотехнологічних та більш доходних виробництв.

Велике місто являє собою відносно самостійну економічну систему, яка характеризується:

- сформованим виробничим потенціалом з відносно сталим ядром галузевої спеціалізації;
- високим рівнем територіальної концентрації продуктивних сил з наявністю усталених внутрішніх і міжрегіональних зв'язків;
- наявністю висококваліфікованих кадрів;
- сформованою системою об'єктів виробничої і соціально-культурної інфраструктури;
- загальністю цілей, тенденцій і проблем розвитку міста та міської агломерації;
- наявністю єдиної системи державного управління і місцевого самоврядування, яка усвідомлює цілі системи та володіє методами їх досягнення.

Крім того, велике місто має значний потенціал сфери соціальних, виробничих, інформаційних, фінансових та наукових послуг.

Перехід до ринкової економіки і розвиток місцевого самоврядування ставлять ряд актуальних та нових наукових, організаційних і наукових проблем, які вимагають вирішення того, щоб велике місто, по-перше, не втратило досягнутого рівня якості життя, агломераційного ефекту, соціально-виробничого потенціалу, по-друге, використовувало переваги нової соціально-економічної і політичної системи для свого подальшого розвитку. За цих умов зростає роль регіонального і місцевого самоврядування в структурній перебудові економіки та життєзабезпеченні населення, що передбачає надання додаткових повноважень з управління і розвитку економічного потенціалу на своїй території.

У 1991—2000 рр. в господарському комплексі відбулися кардинальні зміни в структурі власності. Недержавний сектор виробництва промислової продукції в 2000 р. становив 22,9 % від всієї промислової продукції держави. За рівнем роздержавлення промислового виробництва Україна випередила деякі країни з ринковою економікою.

За мірою становлення і розвитку ринкових відносин соціально-економічний стан міста все більше залежить від діяльності підприємницьких структур, насамперед об'єктів малого і середнього бізнесу. За 1995—2000 рр. число підприємств малого бізнесу зросло в 2,3 раза. У 2000 р. в Україні налічувалося 217,9 тис. малих підприємств, у тому числі в промисловості — 84,6 тис., будівництві — 18,3 тис., оптовій і роздрібній торгівлі — 101,1 тис.



Соціальна сфера міст як комплекс галузей економіки, який виконує соціально-економічні функції обслуговування, задоволення матеріальних і духовних потреб населення, створення йому найсприятливіших умов проживання, активно впливає на відтворення основного чинника виробництва — людського. Її вплив визначається двоюко: по-перше, дія закону підвищення потреб збільшує загальні витрати суспільства і людини на їх задоволення та посилює спонукання до виробничої діяльності, по-друге, деякі галузі (освіта, охорона здоров'я) впливають безпосередньо на якість трудових ресурсів. Соціальні й економічні відносини тісно взаємопов'язані і взаємозалежні, практично не можна визначити, де закінчується економічний процес і починається соціальний.

Діяльність підприємств сфери послуг, яка включає транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство, побутові послуги, торгівлю, житлово-комунальне господарство, заготівлю, побут, громадське харчування, охорону здоров'я, фізичну культуру і соціальне забезпечення, освіту, культуру, науку та наукове обслуговування, кредитування і держстрах, має виражений регіональний характер. Підприємства цієї сфери задовольняють потреби усталеної територіальної громади, визначають архітектурний обрис населених пунктів, створюють регіональні мережі комунікацій, справляють вплив на формування локального духовного та інтелектуального середовища.

Роль соціальної сфери у ринкових перетвореннях пов'язана насамперед з тим, що, задовольняючи потреби населення, даний комплекс галузей впливає на внутрішні прагнення людини, мотивацію її праці. Розширення ринку послуг створює потребу в збільшенні доходів, стимулює високопродуктивну працю, зумовлює підвищення ефективності економіки. Прояв здорових інтересів і схильностей людей поза межами суспільного господарства сприяє розкриттю творчого потенціалу працівників.

У галузях соціальної сфери найдинамічніше розвивається ринковий сектор, представлений недержавними підприємствами. Він постійно поповнюється за рахунок скорочення неринкового сектора, в якому залишаються в основному:

— об'єкти соціально-культурної сфери, які знаходяться на бюджетному фінансуванні;

— об'єкти інженерної інфраструктури — природні монополії (водопровід, каналізація, тепло-, енерго- та газопостачання, міський транспорт);

— об'єкти міського благоустрою, які належать до галузей санітарного прибирання території, ритуального обслуговування, переробки побутових відходів, зеленого господарства;

— об'єкти, які з певних обставин не змогли адаптуватися до умов конкуренції, але мають важливе значення для задоволення потреб населення міст.

З метою збереження мережі об'єктів соціальної інфраструктури і напрямів їх діяльності держава намітила заходи щодо поетапної передачі зазначених об'єктів до комунальної власності для недопущення погіршення фінансування соціальної сфери підприємств після їх приватизації. У зв'язку з цим переваги при розгляді приватизаційних проектів надаються тим покупцям, які не тільки пропонують прийнятну ціну, а й надають гарантії функціонування соціальних об'єктів.

Одне із завдань ринкового реформування соціальної сфери полягає у поліпшенні якості обслуговування населення на основі створення конкурентного середовища. Першим кроком у цьому напрямі є ліквідація монополії державної власності з її планово-розподільною системою.

У процесі еволюції міста поступово перетворюються в території не тільки зосередження цивілізаційних, у тому числі економічних ресурсів країни, а й забезпечення їх ефективної взаємодії. Тому протягом 90-х років ХХ ст. у Західній Європі почав активно розвиватися процес формування «міста-підприємця». Це — територіальне утворення, яке ініціативно випереджає події і здатне об'єднати місцеві соціальні, політичні та економічні ресурси в єдиний організаційний комплекс, щоб розробити чітку стратегію економічного розвитку і забезпечити їй довготривалу перспективу. Об'єднуючими системними чинниками стали інфраструктура, що обслуговує економіку як сферу підприємницької діяльності (транспорт, зв'язок, освіта, наука), й управління життєдіяльністю і життєзабезпеченням (нові робочі місця, соціальна та житлово-комунальна сфери). За таких умов затребуваний і задіяний інтелект, а отже, виникають стимули до його розвитку й удосконалення.

Теоретичне обґрунтування міста-підприємця полягає в новому підході до розуміння економічної організації суспільства: увага

переміщується з проблеми обмеженості ресурсів на проблему недостатності мотивів.

Ресурси самі собою не є достатньою умовою досягнення мети. Існують країни і регіони, які мають у своєму розпорядженні всі необхідні ресурси, але не досягають великих успіхів у розвитку, оскільки виконавці часто позбавлені належних стимулів для досягнення відповідних цілей. Історією і практикою розвинутих країн світу доведено, що зміст і структура мотивів не менш важливі, ніж обсяг наявних у розпорядженні окремого міста ресурсів. Поняттям «місто-підприємець» описується взаємна зацікавленість міста і бізнесу, забезпечується включення в управління містом підприємницької складової.

Поява міст-підприємців у Європі обумовлена насамперед впливом структурних зрушень у світовій економіці і переміщенням центрів економічної ініціативи на рівень місцевого самоврядування. Політична й адміністративна децентралізація, яка відбулася в багатьох країнах і принесла містам додаткові обов'язки, не завжди забезпечені ресурсами, дозволила місцевим владам користуватися додатковими правами, чим сприяла активізація їх діяльності. Рівень державної фіскальної підтримки, здійснюваний регіональним і міським структурам для виконання нових функцій, також був різним і зумовлював фінансові труднощі неоднакового порядку. Однак децентралізація привела до більшої автономії, зниження рівня прийняття рішень, що було використано окремими містами для створення нових економічних стратегій на своїх територіях.

Формування міст-підприємців в Україні є важливою проблемою регіональної політики держави. Для її реалізації необхідно підвищити рівень самостійності міст у системі державного управління; сформувавши стратегії міського розвитку; посилити увагу до економічного потенціалу міст, що зумовлено зростанням ролі економічної конкуренції між країнами і містами та прискорення цього процесу в період глобалізації світогосподарських систем; ширше застосовувати новий управлінський підхід — маркетинг міста, який являє собою процес створення методами ринкового регулювання сприятливого міського середовища для виробництва товарів і послуг та життєдіяльності населення на основі виявлення, створення і реалізації чинників екологічно й соціально орієнтованої місцевої політики розвитку та функціонування.

### 2.3. Стратегічне мислення в суспільному управлінні

Стратегічні підходи до управління характеризуються різнобічним впливом на всі сторони та сфери управлінської діяльності. Їх особливість полягає в тому, що якість стратегій значною мірою залежить від професійної кваліфікації розробників, а застосування стратегічного підходу у свою чергу вимагає зміни традиційного мислення та постійного саморозвитку людей. Л. Б. Крозбі зазначає, що стратегічне планування й стратегічний менеджмент — це більше, ніж просто управлінські засоби. Вони формують комплексну позицію, підхід до розгляду змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах, з якими стикаються менеджери. Стратегічне використання засобів планування та менеджменту включає особливий спосіб мислення, інтелектуальне підґрунтя або метод, а також набір аналітичних засобів. Для ефективного застосування стратегічного менеджменту менеджер повинен розвивати здатність стратегічно мислити та власний кругозір.

Стратегічне планування являє собою особливий вид розумової діяльності. Реалізація цієї управлінської функції вимагає значних і специфічних інтелектуальних зусиль. Вважається, що планування — один з найскладніших і нелегких видів розумової праці, доступних людині.

До чинників об'єктивної складності стратегічних проблем у соціальних утвореннях належать:

- комплексність стратегічних проблем та багатоаспектна взаємодія їх елементів;
- важка прогнозованість наслідків вирішення проблем;
- нестача інформації для структуризації проблем та під час здійснення управління за слабкими сигналами.

Суб'єктивні аспекти складності стратегічного планування зумовлюються наступними обставинами.

*По-перше, неоднозначність сприйняття складності людиною залежно від її психофізіологічних якостей і здібностей.* Різне ставлення управлінців як особистостей з різними психофізіологічними характеристиками до невизначеності приводить до різної оцінки ситуації. Людина, яка має високий ступінь терпимості до невизначеності, може розглядати деяку ситуацію як менш склад-



ну та невизначену, ніж людина, яка менш терпимо ставиться до двозначності. Отже, один бачить проблему там, де її майже немає, інший не бачить і вже назрілі проблеми.

*По-друге, відмінності у когнітивних здатностях (здатностях до засвоєння знань).* Однією з базових складових стратегічного планування є знання, які стосуються необхідних фактів, аргументів, тенденцій, підходів. Проте людська здатність «знати» (когнітивна здатність) має обмеження, пов'язані насамперед з неможливістю обробити великий обсяг інформації в заданий час і використати весь доступний обсяг даних. Тому в реальності людина відшукує задовільний чи достатньо хороший варіант дій для розумного вдосконалення поточного стану системи (концепція раціональної поведінки).

*По-третє, відмінності у професійній підготовці і кваліфікації управлінця.* Визнання варіанта «хорошим», раціональним є також певною мірою суб'єктивним і безпосередньо пов'язане з рівнем професійної підготовки та досвідом особи, що приймає рішення (ОПР). У разі традиційного стилю планування психологічні установки менеджерів не орієнтовані на ретельний розгляд складних стратегічних проблем. Це пов'язане з тим, що людина як біологічна система у своїй діяльності прагне до економії зусиль, у тому числі інтелектуальних. Управлінським наслідком цього можна вважати існуючу тенденцію, коли в проблемних ситуаціях людина схильна замінювати реальний стан речей на спрощені моделі. Усвідомлення проблеми дуже нелегка справа, яка вимагає від людини багатьох інтелектуальних навичок і кваліфікації.

*По-четверте, відмінності у системі цінностей і професійній ментальності управлінця.* Проблеми не існують окремо від суб'єктивних інтерпретацій тих, хто їх визначає. Категорія «проблема» відбиває не тільки реально існуючу ситуацію, а й сприйняття її особою, що приймає рішення. Одні й ті ж «факти» можуть бути інтерпретовані радикально різними способами залежно від світогляду й інтересів учасників процесу планування. Це важливо, оскільки спосіб, за допомогою якого сформульована проблема, визначає здебільшого пошук і вибір альтернативних рішень.

Отже, з погляду забезпечення ефективності стратегічної діяльності недостатньо розглядати процес планування лише як послідовність формально-аналітичних процедур. Необхідно враховувати багато чинників вибору, пов'язаних з об'єктивною та

суб'єктивною складністю процесів змін і розвитку в соціальних утвореннях.

Зазначені особливості стратегічної діяльності зумовлюють необхідність її реалізації на підставі особливого типу мислення, яке в літературі набуло назви стратегічного.

Спостерігаються дві протилежні позиції щодо розуміння стратегічного мислення.

Перша — раціональний підхід до стратегічного мислення — ґрунтується на тому, що воно зводиться до послідовного використання логіки й формальних методів при обґрунтуванні рішень.

Друга — креативний (творчий) підхід до стратегічного мислення — ґрунтується на тому, що воно орієнтоване на здатність зламати традиційні уявлення й концепції діяльності, а це вимагає використання переважно творчості й неформальних підходів.

Очевидно, не може бути однозначної відповіді на запитання, що повинне переважати у стратегічному мисленні — раціональне чи креативне?

Так, для з'ясування системних аспектів вирішуваної проблеми, визначення критеріїв рішень, забезпечення їх надійності та ефективності слід застосовувати логіку й необхідні формальні підходи.

Для забезпечення інноваційності та «прориву» до нових можливостей необхідні творчість і свобода думок, урахування цінностей та інтересів ключових ОПР, іноді — застосування інтуїції.

Тобто необхідний компроміс, суть якого полягає у поєднанні при обґрунтуванні стратегічних рішень як логіки, так і креативності. Це і становить головну сутність стратегічного мислення.

Отже, стратегічне мислення можна розуміти як особливий тип інноваційного системного мислення, що поєднує раціональний і творчий компоненти, об'єктивний та суб'єктивний аспекти, інтегрує різноманітні концепції та методи у процесі аналізу і вирішення складних стратегічних проблем.

У стратегічному мисленні управлінця виокремлюються два аспекти: *ментальний* (формування концептуального погляду на явища) та *інструментально-технологічний* (формування системного алгоритму дій)

Під час стратегічного планування розвитку міста *ментальний аспект стратегічного мислення* управлінця повинен проявлятися насамперед у чіткому усвідомленні ключових світоглядних аспектів управлінської діяльності, що ґрунтуються на сучасній кон-

цепці суспільного управління. Серед них передусім слід відмітити орієнтацію на громадянина — споживача послуг, що становить основу визначення місії органу управління містом. Це означає, що планування соціально визначеного результату стратегічного розвитку має основним джерелом потреби територіальної громади міста, виходячи з чого повинні плануватися результати управлінської діяльності та здійснюватися її оцінка.

Оцінити якість діяльності, у тому числі управлінської, можна шляхом комплексного розгляду її трьох аспектів: по-перше, вимірювання зусиль для отримання бажаного результату, по-друге, вимірювання досягнень внаслідок здійсненої діяльності, по-третє, зіставлення досягнень із зусиллями. На підставі цього загальний підхід до оцінки успішності діяльності й управління передбачає застосування таких категорій, як економічність, результативність та ефективність.

*Економічність* являє собою характеристику витрачених зусиль, пов'язану з визначенням масштабів використаних ресурсів для забезпечення якісної діяльності в необхідних обсягах.

*Результативність* характеризує дієвість, досягнення, ступінь завершення системою потрібної роботи й реалізації встановлених цілей. Результативність — це вміння робити «правильні» або «потрібні» речі, а для її оцінки можна застосувати три критерії: чи робимо ми всі потрібні речі (кількість, портфель товарів та послуг), чи робимо ми потрібні речі відповідно до задалегідь встановлених вимог (якість), чи робимо ми потрібні речі вчасно (своєчасність). Тобто оцінка досягнень показує, що було зроблено внаслідок здійснених зусиль і витрат ресурсів.

Зіставлення досягнень із зусиллями реалізується через категорію ефективності. *Ефективність* — це вміння робити речі «правильно», співвідношення між «виходом» системи, її результатом та «входом», ресурсами, що витрачені на досягнення результату, тобто це «ціна» результату. Можна вважати, що найвища ефективність відповідає найкращому способу дій.

Отже, оцінка ступеня задоволення потреб територіальної громади міста має здійснюватися з дотриманням вимог результативності (ступінь наближення до запланованих цілей), ефективності (забезпечення раціональної «ціни» результату) та економічності (забезпечення прийняттого рівня витрат на ресурси з урахуванням необхідної якості).

Стратегічне мислення управлінця передбачає постійну готовність до змін і розуміння того факту, що зміни викликають певний опір. Опір змінам можна вважати природним явищем, яке має одну основу — побоювання людини перед можливим погіршенням свого стану в організації чи перед необхідністю долати додаткові труднощі. Усвідомлення цієї обставини робить необхідним володіння знаннями та навичками щодо подолання опору змінам.

До базових засобів подолання опору змінам належать постійне навчання й розвиток персоналу, ефективне лідерство. Управлінець має також усвідомити такі напрями подолання опору змінам, як повноцінне інформування та цільова мотивація колективу, формування команди прихильників змін, досягнення компромісів з цінними працівниками, забезпечення емоційної привабливості концепції змін, створення атмосфери терпимості до невдач на перших порах, передбачення винагород та стимулів прихильникам змін, прямий примус у необхідних випадках і звільнення незгодних, культивування культури і цінностей організації.

Необхідним елементом стратегічного мислення є розуміння суті «стратегічного» (вирішення ключових проблем розвитку організації й пошук нових можливостей) у співвідношенні з «поточним» (пошук найраціональніших шляхів і засобів реалізації знайдених стратегічних можливостей). Таке розуміння орієнтує на пошук і опрацювання під час розробки стратегій дійсно найзначущіших проблем, встановлення пріоритетів — першочергових завдань розвитку міста як системи. Інакше існує небезпека ув'язнути в дрібницях, у рутинних поточних справах і розпорозити обмежені ресурси, не досягнувши якісно нового результату. Правильне розуміння суті стратегічного акцентує на тому, що провідною його ознакою є не довготривалість горизонту планування, а значущість проблематики для успішного виконання місії діяльності. Часовий горизонт стратегічних рішень може бути і відносно короткотерміновим, якщо значущі для досягнення високoprіоритетних цілей рішення приймаються в нестабільному середовищі. З цим пов'язаний раціональний підхід до визначення періоду часу, на який розробляється стратегія. У сучасній українській практиці часовий горизонт розроблюваних стратегій часто встановлюється невиправдано довготривалим, що робить їх неадекватними мінливим умовам середовища. Проте стратегія, незалежно від тривалості обраного для неї часового горизонту, завж-



ди має довготерміновий характер саме тому, що стратегічні рішення забезпечують тривале існування організації в оточенні.

Важливішим аспектом стратегічного мислення є орієнтація на досягнення узгодженості інтересів зацікавлених сторін такої складної соціально-економічної системи, як місто. Тобто слід попередньо визначати та вивчати інтереси й пріоритети сторін, а вибір цілей та засобів їх досягнення потребує обговорення і компромісів. Це, зокрема, орієнтує на залучення громадськості та представників ділових кіл до участі у підготовці і реалізації стратегічних рішень стосовно міського розвитку.

Якщо застосовуються формально-аналітичні методи підготовки рішень, під час їх використання не можна залишити поза увагою той факт, що конфлікти цілей часто зумовлюються різними цінностями й інтересами ОПР. Тому урахування «м'яких» творчо-суб'єктивних чинників є необхідною передумовою застосування формально-логічного апарату ухвалення стратегічних рішень. Очевидно, що рішення, отримані на підставі формалізованих підходів, рідко можуть розглядатись як кінцеві саме тому, що повинні враховувати багато аспектів, які практично не можна формалізувати. Такі рішення завжди проходять «політичну експертизу» для узгодження позицій щодо «хорошого» варіанта вибору й розподілу обмежених ресурсів. Проте важливе значення в такій ситуації може мати «опорний» варіант рішення, отриманий формальним шляхом з використанням прийнятої заздалегідь системи критеріїв.

Управлінець, що стратегічно мислить, розуміє суперечності, небезпеки й «пастки» стратегічного планування, що виникають під час здійснення стратегічної діяльності та можуть зумовити опір управлінців і зниження ефективності всього процесу. До них належать нижченаведені.

*По-перше, надмірна формалізація системи планування.* Раціональна формалізація системи управління під час впровадження стратегічного планування, безумовно, необхідна. Важливо, щоб планування не стало самоціллю, коли план може почати «незалежне життя», а організація фокусується не на змісті діяльності, а на формі. У такому разі стратегічне планування перетворюється на систему передачі планових команд по рівнях ієрархії, стає бюрократичним, негнучким, витратним, призводить до підвищеної централізації прийняття рішень.

*По-друге, недооцінка значення процесу планування.* Не менш важливим, ніж результат у вигляді планового документа, є власне процес планування, у ході якого усвідомлюється становище організації в оточенні, з'ясовуються її слабкі та сильні сторони і визначаються цілі, напрями діяльності, пріоритети. Планування як процес є засобом внутрішньої ревізії, що забезпечує збереження конкурентоспроможності організації. Саме в процесі планування виявляються потенційні конфлікти, які краще визначити на ранніх стадіях розробки плану під час дискусії, ніж боротися з ними у процесі впровадження. З цього погляду конфлікти розглядаються не як перешкоди, яких треба уникати, а як корисні сигнали щодо існуючих проблем.

*По-третє, нехтування поточними проблемами.* Ніяка стратегічна діяльність не звільняє менеджерів від вирішення нагальних поточних справ.

*Інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення* стосується системного алгоритму дій. Загальна логіка дій у процесі стратегічного планування має розвиватися від загального до конкретного і включати:

— етап концептуального осмислення ситуації і розробки узагальненої моделі подальшого розвитку, на якому головна увага приділяється цільовому аспекту планування (актуалізації місії й визначення цілей), стратегічному аналізу, розробці сценаріїв і альтернатив розвитку, визначенню пріоритетів, а в результаті синтезу отриманої таким шляхом інформації формується концептуальна частина стратегії;

— етап усвідомлення й коректного формулювання стратегічних проблем та визначення проблемно-орієнтованих цілей, в результаті чого складається перелік опрацьованих проблем, які треба вирішити для реалізації стратегічних пріоритетів;

— етап планування конкретних дій, на якому реалізується проектний підхід до розробки комплексів пов'язаних проблемно-орієнтованою ціллю заходів, що в сукупності вирішують визначені проблеми.

Основні положення стратегічного мислення в сукупності становлять цілісний комплекс настанов практичної філософії управління, що формують стратегічну ментальність управлінців відповідно до сучасних управлінських вимог.

## 2.4. Поняття та сутність стратегічного планування розвитку міст

У процесі реформування соціально-економічної системи в Україні прогнозування по суті замінило загальнодержавне планування. Згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» державне прогнозування являє собою науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного та соціального розвитку. Замість державного плану соціально-економічного розвитку країни щорічно розробляється прогноз соціально-економічного розвитку. Результати державного прогнозування використовуються при прийнятті органами законодавчої і виконавчої влади конкретних рішень у сфері соціально-економічної політики.

Прогнози соціально-економічного розвитку, що розробляються щорічно, не можуть замінити необхідність загальнодержавного планування. Прогноз і план — далеко не одне і те ж, хоча вони мають дещо спільне.

*Прогноз* констатує вірогідність події, явища. Прогнозування дозволяє виявити стан середовища, вірогідність досягнення цілей в умовах невизначеності. Прогноз переважно має інформаційний характер, не включає обов'язкових показників, нікому не адресується, не передбачає прийняття обов'язкових рішень, дій або відповідальності за їх здійснення.

*План* відображає суто зумовлені, детерміновані умови. Планування має функціональний характер, йому передують обгрунтування цілей, ресурсів, що виділяються, розробка вихідних нормативів, точних норм. План має не пізнавальне або рекомендаційне, а обов'язкове, директивне значення. На відміну від прогнозу, заплановане необхідно виконати.

Суть плановірності полягає у тому, що люди свідомо визначають цілі своїх дій та співвідносять їх з можливостями і ресурсами. Плановірність властива кожному виробничому акту. При цьому план як категорія має декілька значень: задум, проект, порядок

роботи, виконання програми, система завдань. У всіх випадках він, як правило, відображає прийняття господарських та інших рішень, фіксує потребу в ресурсах, обсяги фінансування, строки реалізації заходів, виконавців, гарантії відповідальності за виконання. Тобто план — це належним чином оформлене управлінське рішення, яке включає чітко визначену мету, передбачення конкретних подій, шляхи та засоби досягнення мети.

Розрізняють стратегічні, перспективні, поточні та оперативні плани. Головним завданням *стратегічного планування* є забезпечення високої ефективності, конкурентоспроможності у майбутньому на основі реалізації довгострокових програм. Стратегічний план спрямований на передбачення перспективи, підтримання відповідності між цілями і можливостями, адаптацію до зовнішнього середовища, оптимальний розподіл ресурсів. *Перспективні плани* включають техніко-економічні розрахунки можливостей, напрями розвитку з урахуванням впровадження нових технологій, раціонального використання ресурсів. *Поточне планування* передбачає визначення й обгрунтування конкретних напрямів діяльності, джерел фінансування, очікуваних результатів на період до одного року.

За радянських часів міста мали довгострокові плани розвитку, складені для них обласними, республіканськими чи всесоюзними проектними організаціями. Такі плани містили показники демографічного зростання, розвитку економіки та інфраструктури, будівництва, транспорту тощо. Планування здійснювалося, як правило, від досягнутого. Крім того, щороку міськвиконкоми та міські ради складали і приймали плани соціально-економічного та культурного розвитку своїх міст на наступний рік, що мали бути етапами здійснення довгострокових планів.

Разом із запровадженням народовладдя в Україні відбувається становлення принципово іншого способу місцевого управління — місцевого самоврядування, яке визначається як право територіальних громад у межах закону самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів місцевого населення.

Нині фактично не існує будь-якого планування розвитку міст, у тому числі довгострокового, якимись «вищестоящими» органами чи інституціями. Міста ж поки що не перейняли на себе функцію планування власного довгострокового розвитку і здійснюють за інерцією лише планування соціально-економічного та культур-



ного розвитку на наступний рік. Фактично, за існуючої обмеженості коштів на розвиток, такі річні плани передбачають головним чином так зване латання дірок без послідовної роботи на перспективу. Це не сприяє належній ефективності використання бюджетних коштів, які й так надто обмежені.

Однак в умовах місцевого самоврядування громади мають саможиттєво, виходячи з власних інтересів, визначати і планувати майбутнє своїх міст. При цьому вони можуть використовувати досвід передових демократичних країн.

У 60-і роки в США та більшості країн Західної Європи почався «бум стратегічного планування». Причиною цього стали зміни в ринковому середовищі та загострення конкуренції, підвищена невизначеність відносно майбутнього, важко прогнозовані чинники ризику.

**Стратегічне планування** як явище та процес передбачення майбутнього і підготовки до майбутнього трактується досить широко: як інтегральний процес підготовки та прийняття рішень певного типу, як формулювання цілей та визначення напрямів їхнього досягнення, як забезпечення підготовленості економічних об'єктів для конкурентної боротьби на ринках тощо. Слід зазначити, що *стратегічне планування* — це адаптивний процес, за допомогою якого здійснюються регулярна розробка та коригування системи досить формалізованих планів, перегляд змісту заходів щодо їхнього виконання на основі безперервного контролю та оцінки змін, що відбуваються зовні та всередині системи. Воно охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм. Однак головний змістовний акцент при цьому робиться на довгострокові цілі та стратегії їхнього досягнення.

У містах багатьох країн застосовується стратегічне планування, що дозволяє визначити основи політики, якої місто дотримуватиметься в процесі планування простору, інфраструктури і програм розвитку. Воно стало необхідною частиною міського управління, оскільки міста все частіше стикаються з проблемою невизначеності їх майбутнього. Теперішня ситуація, яка характеризується швидкозмінними технологіями, глобальною і регіональною організацією промислового інвестування та зростаючою конкуренцією серед міст і регіонів за продуктивні інвестиції, вимагає від міст уміння адаптувати свою діяльність з планування і форму-

вання міської політики таким чином, щоб ефективно реагувати на змінні економічні умови.

Для міст України стратегічне планування необхідне, оскільки в результаті руйнування централізованого планування утворився інформаційний, аналітичний і політичний вакуум відносно визначення ролі міста і регіону в загальнонаціональній та міжнародній економіках.

Актуальність запровадження системи стратегічного планування на муніципальному рівні пояснюється наступними причинами:

— стратегічне планування являє собою визначений в світовій практиці елемент у системі міського управління і регулювання, який дозволяє створювати умови для перспективного розвитку;

— в умовах докорінних соціально-економічних перетворень, які передбачають адаптацію міста до вимог ринкової економіки і відкритого міжнародного конкурентного ринку, даний підхід дає можливість приймати поточні рішення з урахуванням стратегічних цілей;

— стратегічне планування виступає найбільш адекватним інструментом, здатним консолідувати зусилля адміністрації і громади у вирішенні проблем трансформації зайнятості, впровадження технологій та удосконалення міського простору;

— процес стратегічного планування сприяє зміцненню взаємовідносин між адміністрацією та громадськістю, поліпшенню іміджу міста, створює єдине поле дій всіх активних сил міста.

На відміну від звичного за радянських часів планування «від досягнутого», тобто «від минулого», стратегічне планування розвитку міст є плануванням «від майбутнього» або, швидше, «до майбутнього». Перспективне планування розвитку міста за запропонованим способом має важливі переваги.

*По-перше*, стратегічний план розвитку міста, розроблений громадою виходячи з її інтересів і пріоритетів, *стабільніший*, оскільки менше залежить від зміни управлінських команд органів самоврядування міста. Кожна наступна команда (незалежно від її політичного чи кланового забарвлення) змушена працювати на реалізацію стратегічних цілей цього плану.

*По-друге*, такий план є організуючим документом, який дозволяє використовувати наявні фінансові та інші ресурси міста *цілеспрямовано, тобто ефективніше*. А вже щоразу при розгляді тієї чи іншої статті проекту бюджету, залучення спонсорських коштів



і ресурсів підприємств береться до уваги, як ці кошти сприятимуть досягненню стратегічної мети. Стратегічний план суттєво впливає навіть на кадрову політику органу місцевого самоврядування. Працівники виконкому, які працюють за стратегічними напрямками розвитку, повинні відбиратись з особливою увагою, їх навчання та перепідготовка має надаватися особлива пріоритетність, а їхня робота контролюватися особливо ретельно.

*По-третє*, стратегічний план є узгодженим планом співпраці трьох секторів громад — міської влади, підприємницьких структур та громадських організацій. Передбачені у стратегічному плані заходи здійснюються не тільки міською владою та за її рахунок, а й іншими секторами громади. Як результат за досвідом американських міст, стають поширеними такі явища, як спонсорство бізнесових кіл, волонтерство громадських організацій тощо. Крім того, підприємці, які знають, що їхня діяльність перебуває в головному руслі розвитку міста, відчують моральне задоволення та певний місцевий патріотизм.

*По-четверте*, стратегічне планування як спільна праця громади над визначенням власного кращого майбутнього і його досягненням ефективно сприяє самоусвідомленню громади та її згуртуванню.

*По-п'яте*, сформований стратегічний план розвитку забезпечує громаді кращий доступ до кредитних ресурсів чи грантів, які надаються різними фінансовими та грантовими організаціями. Досвід західних демократій свідчить, що банки і грантодавці розглядають бізнес-плани міст чи їх заявки на отримання грантів лише за умови наявності у цих міст стратегічних планів розвитку, з яких видно, що мета, для досягнення якої місто потребує коштів, визначена пріоритетною і підтримується громадою.

Стратегічне планування призначене для вирішення лише докорінних проблем громади. Воно стосується безробіття, бідності, економічного занепаду, екологічних загроз тощо. Стратегічний план спрямовується на вирішення виключно тих завдань, які підтримуються всією громадою, а для виконання інших завдань слід знаходити інші способи.

Функціональне призначення міста з точки зору його жителів визначається за допомогою тріади: місто — це робота, житло, довкілля. Щоб досягнути позитивного ефекту шляхом поліпшення умов виробничої діяльності, підвищення привабливості міста для

проживання і туризму, місто повинне спрогнозувати своє місце і роль у майбутньому, оцінити потенціал і ступінь його реалізації. Потенціал такого складного динамічного організму, як місто — це можливість сталого саморозвитку, що означає виконання функцій життєзабезпечення городян на власній ресурсній базі за рахунок її ефективнішого використання.

Потенціал і перспективи розвитку міста обумовлені зовнішніми та внутрішніми чинниками. Перші являють собою кількість і якість ресурсів (населення та його кваліфікація, виробничий капітал, міська нерухомість), фінансове становище міста, умови розвитку підприємництва, стан міської екології і комунальних служб, рівень розвитку інфраструктури. До других належать передусім географічне положення і макроекономічна ситуація в країні.

В узагальненому вигляді процес стратегічного планування організується в три стадії: стратегічного аналізу, вибору стратегії і реалізації стратегії. *Стадія стратегічного аналізу* включає аналіз потенціалу міста; внутрішніх чинників і умов розвитку та досягнутого рівня; комплексу позитивних чинників, властивих місту (ексклюзивні специфічні переваги міста); визначення місії міста; цілей і пріоритетів розвитку. *Стадія вибору стратегії* передбачає вибір альтернативних, переважаючих і типових (зразкових) стратегій. *Стадія реалізації стратегії* передбачає громадське обговорення проекту стратегії, розробку стратегічного плану, проведення підготовчих заходів (перегрупування сил і ресурсів); впровадження стратегії та моніторинг (контроль і спостереження за ходом реалізації) та коригування стратегічного плану.

Уявлення городян про бажане майбутнє свого міста повинні бути враховані єдиною стратегією руху в майбутнє, основою якої є підготовка аналітичного огляду перспективних напрямів розвитку міста на основі комплексної характеристики його сучасного стану, а також вироблення еталонного зразка міста з орієнтацією на майбутнє.

*Логіка обґрунтування стратегії* передбачає проведення наступних аналітичних процедур:

- загальна характеристика основних секторів і міських підсистем, в яких провадиться аналіз;
- виявлення тенденцій, що склалися в кожній з галузей, і прогноз їх розвитку;



— оцінка досить простих моделей цих тенденцій у вигляді трьох або чотирьох сценаріїв розвитку міста в майбутньому: варіанти сталого, помірнього, слабого зростання чи негативний розвиток подій;

— вироблення практичних рекомендацій — яких заходів місто повинне вжити для стимулювання позитивних тенденцій і запобігання або згладжування негативних явищ.

Більшість муніципальних економічних стратегій ґрунтується на моделі поступового наближення Мертона, яка включає 10 етапів складання і виконання плану:

- 1) виявлення проблем громади шляхом опитування жителів, отримання матеріалів від місцевих консультаційних груп і аналіз таких показників, як зайнятість, рівень зарплати, розміри продаж, збирання податків;
- 2) визначення цілей економічного розвитку;
- 3) збирання даних та їх аналіз для оцінки наявних ресурсів;
- 4) чіткіше визначення цілей плану на основі нових даних;
- 5) складання альтернативних планів;
- 6) оцінка кожної альтернативної стратегії з точки зору потенційної ефективності (вартість, затрати часу), реалізації та її впливу на інші ресурси місцевого уряду й інші цілі;
- 7) прийняття остаточного плану;
- 8) виконання плану;
- 9) моніторинг за результатами виконання та їх оцінка;
- 10) аналіз результатів та їх зіставлення з цілями плану.

Виявлення ключових проблем — найвищий і найвідповідальніший етап стратегічного планування, оскільки кожне місто й орган влади мають свої завдання та унікальні умови, в яких органи влади працюють. Цим пояснюється активне залучення широких верств населення до суспільної експертизи і вибору найважливіших міських проблем. Стратегія слугує чинником стабілізації соціально-економічних відносин. Громадськості властива потреба в певному баченні перспективи, тобто моделі поведінки в майбутньому. Наявність обґрунтованої стратегії дає можливість контролю найімовірніших сценаріїв розвитку подій і забезпечує певний соціальний консенсус.

Необхідність стратегічного планування зумовлена тим, що воно дозволяє місцевим органам влади використовувати свої фінансові, людські та природні ресурси у мінливих умовах сучасного

життя. Його нова ідеологія впливає з того, що субсидій на програми розвитку буде менше, очікувань з боку городян у сфері громадських послуг — більше, а реакція на збільшення податків — негативна. Нова модель планування вимагає оптимального використання людських і фінансових ресурсів для вирішення проблеми на місцях.

**Метою стратегічного планування** є встановлення певного порядку дій для підготовки ефективного функціонування конкурентоспроможного міста, а її реалізація можлива за умови дотримання таких основних принципів:

— *цілевстановлення та цілереалізація* — усі заходи та напрями їхнього здійснення, передбачені в системі стратегічного планування і спрямовані на встановлення та досягнення цілей (стратегічних орієнтирів); система планування відповідальна за це. Відповідність даному принципу свідчить про дієвість планів, які цінітим, що дозволяють досягти результатів;

— *багатоваріантність* — реакція на змінюване середовище шляхом переходу на задалегідь обґрунтовані та визначені альтернативи;

— *глобальність, системність, комплексність і збалансованість* — орієнтація на охоплення окремими стратегіями всіх аспектів діяльності об'єкта та взаємозв'язок між ними (в межах стратегічного планування готують систему рішень, а не окремі рішення); спрямованість на зміну ситуації зовні та всередині міста;

— *спадковість* — стратегічні зміни мають впроваджуватися в певному порядку з урахуванням досягнутих результатів і специфічних особливостей процесів та явищ;

— *безперервність* — стратегічна діяльність є складним процесом, зупинка якого повертає міста у початкову позицію;

— *наукова та методична обґрунтованість* — використання поширених науково-методичних підходів допомагає розробляти реальні плани, узгоджені з параметрами зовнішнього та внутрішнього середовища;

— *реалістичність* — врахування особливостей функціонування міста, відносно якого розробляються стратегічні плани, та можливості досягнення певних параметрів;

— *гнучкість, динамічність, реакція на ситуацію* — урахування часових характеристик і характеру змін, що відбуваються в місті;

— *ефективність і соціальна орієнтованість* — забезпечення, з одного боку, перевищення результатів, передбачених плануванням, над витратами, потрібними для його здійснення, а з другого — вирішення не тільки суто виробничих проблем, а й участь у пом'якшенні суспільних проблем;

— *кількісна та якісна визначеність* — планування має дати певні орієнтири, які відіграватимуть роль контрольних точок, але не можна процес планування звести лише до розрахунків показників, забуваючи про сутність процесів, які потрібно здійснити.

Стратегічний план визначає загальну спрямованість (стратегію) розвитку міста. Він сконцентрований на ключових проблемах і найперспективніших напрямках, виявлених на основі аналізу потенціалу, сильних і слабких сторін геополітичного положення міста, можливих сценаріях розвитку зовнішнього світу.

*Основний зміст стратегічного плану* становлять формулювання: головної мети розвитку міста на сучасному етапі; основних стратегічних напрямів досягнення головної мети; конкретних цілей у межах кожного стратегічного напрямку; конкретних заходів щодо реалізації обраних стратегій, які супроводжуються визначенням індикаторів виконання намічених заходів, передбачуваних витрат, очікуваного ефекту й основних учасників реалізації заходів.

Стратегічний план включає елементи довгострокового прогнозу, середньострокового плану і плану першочергових дій в межах вибраної стратегії розвитку. При постановці цілей і виборі заходів розглядаються довгострокові тенденції та наслідки на наступні 10—15 років. Термін реалізації різних заходів стратегічного плану коливається від одного до 10 років.

*Реалізація стратегічного плану* заснована на механізмі соціального партнерства, який включає бачення майбутнього, мети і завдань розвитку міста; пріоритетні напрями діяльності; перелік часткових стратегій (програм), які включають систему заходів з реалізації; організаційні структури і процедури розробки, обговорення, реалізації та оновлення стратегічного плану.

Як правило, потреба в стратегічному плані виникає при вирішенні таких завдань, як формування сприятливого іміджу міста; підвищення інвестиційної його привабливості; обґрунтування пропозицій з реалізації муніципальних проєктів; відкриття нових напрямів діяльності, визначення майбутнього профілю міста

й основних напрямів його ділової активності; перепрофілювання базових галузей міської економіки; вихід продукції підприємств міста на зовнішній ринок і залучення іноземних інвесторів.

Головна позитивна риса стратегічного планування полягає в тому, що грамотно і своєчасно вироблена стратегія дає перспективу розвитку міста, відповідаючи на найголовніше запитання: що робити місту завтра.

Створений робочою групою проєкт стратегічного планування сам собою ще не є керівництвом до дії. Щоб його почали втілювати, він має бути легітимізований, тобто затверджений як керівний документ відповідним уповноваженим органом. Згідно з чинним законодавством органом, який затверджує всі плани розвитку міста, є міська рада. Крім того, вносити такий документ на затвердження міської ради Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уповноважує лише виконавчий комітет ради. Природно, що цей орган може внести план на затвердження, лише попередньо його розглянувши. Тому після закінчення процесу розробки проєкт стратегічного плану передається для розгляду і затвердження органам місцевого самоврядування — виконавчому комітету і міській раді.

Оскільки зацікавленими сторонами та виконавцями деяких складових стратегічного плану є не тільки органи місцевого самоврядування, а й інші складові громади — громадські організації, ділові кола, просте затвердження плану міською радою недостатнє. Перед внесенням на затвердження план як такий, що розроблений представниками громади і для громади, має пройти через громадські слухання або й ряд громадських слухань. Останні являють собою ще один етап перегорення плану, розробленого групою, на дійсно загальноміській документ, сприйнятий та підтриманий усією громадою.

Звичайно ж, між опублікуванням проєкту і громадськими слуханнями слід дати громаді кілька тижнів на ознайомлення з проєктом та його осмислення. За підсумками громадських слухань, можливо, до проєкту треба буде внести деякі зміни та доповнення, які повинні бути доведені до відома громади.

Крім того, перед внесенням плану на затвердження потрібно остаточно узгодити з безпосередніми виконавцями ті складові плану, які мають бути виконані повністю або частково громадськими організаціями чи підприємницькими структурами (адже їх неможливо



примусити, вони можуть виконувати це лише за умови їхньої добровільної згоди), за необхідності передбачивши відповідні формальні угоди між ними й органами місцевого самоврядування.

Розглянувши проект стратегічного плану, сесія може прийняти рішення про його затвердження, відхилення або направлення на доопрацювання. Затверджений стратегічний план стає легітимним документом, керівництвом до дії, до здійснення передбачених заходів усіма причетними структурами міськвиконкому, іншими складовими громади, що зобов'язалися вирішувати проблеми, які стоять перед містом.

Затвердження, тобто введення в дію стратегічного плану, передбачає, зокрема, здійснення таких першочергових кроків: перегляд політики розвитку міста і програм, що діють; внесення необхідних змін до будь-яких наявних планувальних документів, наприклад, генеральних та фінансових планів, планів капіталовкладень тощо; включення компонентів планів дій до показників роботи відділів і управлінь міськвиконкому та міськдержадміністрацій; запровадження процедур і методів належного контролю й оцінки ходу виконання плану; забезпечення належного зворотного зв'язку між обраними посадовими особами, вищим керівництвом міста, з одного боку, та ключовими зацікавленими сторонами — з другого, щодо досягнутого прогресу в здійсненні плану; визначення будь-яких потреб у сфері кадрового та технічного забезпечення і фінансування, що обумовлюють здійснення плану.

Стратегічне планування розвитку територій не віднесене до будь-яких обов'язків у законодавчому порядку. Положень про нього не містить ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Таким чином, стратегічний план не є директивним, адміністративним документом з боку держави. Отже, перед державою чи перед законом ніхто не несе будь-якої відповідальності за невиконання стратегічного плану розвитку міста, розробленого громадою.

Однак затверджений міською радою стратегічний план — це директива міському уряду з боку громади, яка, власне, і є найвищим керівником для нього, оскільки наймає його на роботу шляхом загального голосування під час виборів. Відповідно до цієї директиви, тобто стратегічного плану розвитку, виконавчий комітет має щорічно формувати план соціально-економічного і культурно-

го розвитку міста на наступний рік, в якому необхідно передбачати здійснення чергових завдань стратегічного плану і вишукувати ресурси для цього.

Стратегічний план має виконуватись, оскільки він підтримується міською громадою. Якщо стратегічний план не виконується, керівництво міста не несе якоїсь кримінальної, адміністративної чи навіть дисциплінарної відповідальності, але несе відповідальність політичну: громада, зацікавлена у досягненні цілей стратегічного плану, усуне керівництво, яке нічого не робить для їх досягнення, від влади під час чергових місцевих виборів або навіть достроково.

### ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗАСВОЄННЯ МАТЕРІАЛУ

1. Перелічіть функції управління.
2. Вкажіть регіональні відтворювальні цикли.
3. Охарактеризуйте макроекономічні та регіональні пропорції відтворювання.
4. У чому полягає сутність планування розвитку території як системи?
5. Назвіть принципи планування соціально-економічного розвитку території.
6. Сформулюйте основні підходи до планування розвитку території.
7. Перелічіть методи планування розвитку території.
8. Вкажіть принципи розробки територіальних балансів.
9. У чому полягають переваги великих міст, які визначають їх роль у соціально-економічній системі країни?
10. Сформулюйте функції великих міст в економічній системі.
11. Охарактеризуйте місто як відносно самостійну економічну систему.
12. Що являє собою «місто-підприємець»?
13. Які особливості стратегічного планування зумовлюють необхідність у формуванні й розвитку стратегічного мислення?
14. Покажіть, у чому проявляється суб'єктивний аспект стратегічного планування?

15. Охарактеризуйте раціональний і креативний аспекти стратегічного мислення та сфери їх застосування.
16. Дайте визначення стратегічному мисленню.
17. У чому проявляється ментальний аспект стратегічного мислення з погляду на адекватне розуміння кінцевих результатів управління?
18. Розкрийте сутність категорій результативності, ефективності та економічності.
19. Охарактеризуйте розуміння суті «стратегічного» та його прикладні аспекти.
20. Які настанови стратегічного мислення стосуються проблеми узгодження інтересів сторін під час планування?
21. Охарактеризуйте настанови стратегічного мислення стосовно суперечностей і «пасток» стратегічного планування.
22. Охарактеризуйте настанови стратегічного мислення стосовно системного алгоритму дій під час стратегічного планування.
23. Назвіть причини запровадження системи стратегічного планування на місцевому рівні.
24. У чому полягають переваги стратегічного плану розвитку міста?
25. Що передбачає логіка обґрунтування стратегії?
26. У чому полягає мета стратегічного планування?
27. Сформулюйте основні принципи стратегічного планування.

РОЗДІЛ



## КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ Й ПРАКТИКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ

### 3.1. Сучасний стан напрацювань у сфері розробки стратегічних планів розвитку міст

У світі сформувалось декілька шкіл стратегічного планування міст, кожна з яких має свою специфіку й особливості. Найбільш потужною науковою школою дослідження стратегічного планування та управління вважається американська дизайнерська школа. Серед наукових центрів США виділяється: Гарвард (К. Ендрю, Ж. Бовер, К. Р. Крістенсен), Нью-Йорк (І. Аннософф), Пітсбург (Ш. Гофер, Д. Шендел) та Дослідницький центр Університету штату Мінесота (Дж. Брайсон). Теоретичні розробки наведених та інших авторів були апробовані в управлінських структурах США і після цього запозичені як практиками, так і теоретиками інших країн для продовження наукових досліджень. Нині відомою та відкритою для обміну передовим досвідом можна вважати канадську (Монреаль, Оттава) та європейську (Лондон, Стокгольм, Мюнхен, Бірмінгем) школи.

У Східній Європі відомі школи стратегічного планування в Росії, Польщі та Україні. Осередком проведення наукових досліджень у сфері стратегічного планування в Україні є Національна академія державного управління при Президентові України (Київ, Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Харків), Донецький науковий центр. Крім того, певний практичний і теоретичний досвід нагромаджено розробниками стратегічних планів розвитку інших міст України, наприклад, Асоціацією економічного розвитку Івано-Франківщини, Маріуполя та ін. У Росії найбільшим науковим центром із стратегічного планування є Леонтієвський центр (Санкт-Петербург), який підтримує тісні зв'язки із зарубіжними спеціалістами та організовує обмін досвідом між містами Росії з цих питань. Крім того, дослідження ведуться в Інституті соціально-економічного проектування Російської академії наук.



Визначення основних термінів стратегічного планування подано у фундаментальній праці А. Д. Чандлера «Стратегія і структура», яку можна вважати першою роботою, що заклала основи теорії стратегії підприємства. У ній стратегія розглядається через визначення основних довго- і короткострокових цілей підприємства, прийняття курсів дій, розподіл ресурсів необхідним чином для досягнення цілей. А. Д. Чандлер ввів поняття зовнішнього середовища і проаналізував його вплив на визначення стратегії.

Подальшою розробкою висунутих ідей можна вважати праці представників дизайнерської школи стратегічного планування К. Ендрю, Ж. Бовера, К. Р. Крістенсена та ін. (Гарвардська бізнес-школа). У своїй книзі «Концепція корпоративної стратегії» К. Ендрю розглядає стратегію як результат свідомого регульованого процесу мислення, як послідовність цілеспрямованих рішень, що визначають цілі фірми, межі бізнесу, цінності, внесок фірми на користь власників, працівників, клієнтів, суспільства й зумовлюють опрацювання принципових політик та планів.

Початковий етап у формуванні теорії стратегії підприємств відзначений тим, що, по-перше, майже всі дослідження того часу мали позитивний характер, і по-друге, саме тоді з'явилися і почали інтенсивно розвиватись теорії інституціоналізму, тобто науково-методологічні течії, що вивчають організацію з позицій її внутрішньої структури та відповідності внутрішніх і зовнішніх чинників функціонування та розвитку. Роботи вищезазначених дослідників містять концептуальні основи стратегічного планування, визначення основних понять, дають розуміння відмінності стратегічного і нестратегічного підходів до управління.

Різні підходи до розгляду стратегії підприємств, що існували на той час, стали основою для формування двох шкіл: стратегії підприємства (або стратегії за змістом) та загальної політики підприємства (стратегії як процесу). Стимулом для подальшого розвитку теоретичних досліджень у цих напрямках стала конференція «Стратегічний менеджмент як нова концепція планування та загальної політики», проведена в м. Пітсбург (США) у травні 1977 р. У ній взяли участь Ш. Гофер, Д. Шендел та інші провідні спеціалісти у даній галузі. Після конференції побачили світ та стали регулярно виходити два професійні журнали: «Журнал бізнесової стратегії» (The Journal of Business Strategy), який об'єднав навколо себе переважно практиків, та «Журнал стратегічного

менеджменту» (The Strategic Management Journal), що згуртував спеціалістів, які займались теоретичними дослідженнями.

Основними здобутками теорії стратегічного планування 70-х років стали:

- відхід від індуктивних методів дослідження до дедуктивних;
- вихід на перші ролі економічної теорії індустріальної організації, що стала основою аналізу проблем підприємств, особливо тих, що тісно пов'язані з галуззю;
- розробка теоретичних основ стратегії підприємства на короткострокову перспективу, в тому числі дослідження проблем концентрації виробництва, інвестиційної політики і визначення коефіцієнтів прибутковості та складових зростання;
- використання математичних методів дослідження, зокрема теорії ігор, при визначенні стратегії підприємств, особливо в умовах конкурентного середовища;
- розробка концепції успішності підприємства, для досягнення якої необхідне: забезпечення передумов для розробки та прийняття внутрішньо несуперечливого набору цілей та функціональних політик; виявлення та підтвердження сильних та слабких сторін підприємства через зіставлення з можливостями (сприятливими чи навпаки), які надає зовнішнє середовище; необхідність створення, нарощування та ефективного використання так званих відмітних компетенцій підприємства або його ключових чинників успіху.

Успішна реалізація ідей стратегічного планування сприяла розширенню географії його використання як у межах США, так і країнах Західної Європи, що, безумовно, пов'язано з тогочасним періодом економічної активності. Криза 70-х років стала перевіркою моделей складання стратегічних планів, особливо впливу зовнішнього середовища. Як виявилось, основна суперечність в управлінні (між короткостроковими цілями отримання максимального результату і довгостроковими тенденціями) не могла вирішуватись за допомогою стратегічного планування.

Саме в той час вийшла книга професорів Пітсбургського університету У. Кінга і Д. Кліланда «Стратегічне планування і господарська практика». В ній автори повертаються до ідеї стратегічного планування, але розвивають її із системних принципів. Організація розглядається як складна багатоструктурна система, в якій відносини стратегічного планування й управління утворю-

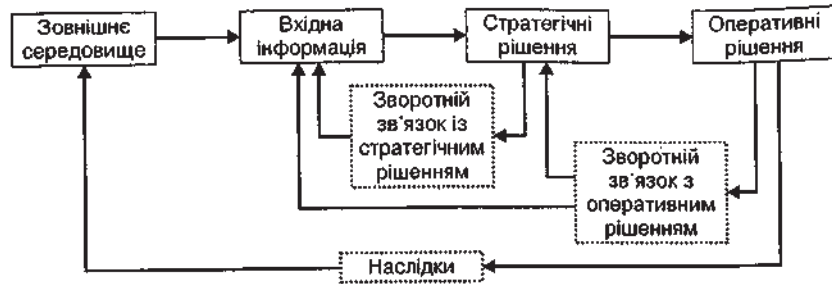


Рис. 3.1. Зворотні зв'язки в плануванні.

ють самостійну підсистему, структура якої може не збігатися з формальною структурою організації. Виходами системи є сукупність стратегічних планів та їх взаємозв'язки, входами — статистичні дані, прогнози, судження, організовані в бази стратегічних даних. Сукупність цільових установок, стратегій і програм повинна становити взаємопов'язану систему, що розглядається як «виходи» планового процесу.

Зміст планового процесу зводиться до відповіді на чотири основних запитання:

1. Який нинішній стан організації?
2. Яким ми його хочемо бачити у майбутньому?
3. Що може нам заважати?
4. Яким чином слід діяти, щоб досягти поставлених цілей?

Відповідно і етапність стратегічного планування має прив'язку до цих запитань.

Стратегічне планування не може існувати поза часом. Це проявляється у підтриманні постійного взаємозв'язку стратегічних завдань і поточних рішень. Механізм реалізації взаємозв'язку наступний: зміни у зовнішньому середовищі вимагають термінових контрдій, що змінює оперативні рішення, а за умови значних зовнішніх впливів — і стратегічне рішення (рис. 3.1). Метод стратегічного планування при його використанні в органах державного управління і місцевого самоврядування потребував поширення стратегічного бачення на всі елементи організації.

Теоретичні дослідження у зазначеному напрямі і визначили назву наступного етапу реалізації стратегічних підходів — стратегічне управління. *Стратегічне управління* як процес включає не тільки стратегічне планування (вибір стратегічних цілей, розроб-

ка стратегії розвитку, її реалізація), а й цілеспрямоване, взаємоузгоджене і своєчасне формування виробничого та управлінського потенціалу, що у комплексі забезпечує ефективну діяльність підприємства в майбутньому.

Перехід до стратегічного управління об'єктивно зумовлює необхідність дослідження можливостей суб'єкта й об'єкта управління як відносно самостійних підсистем потенціалу підприємства. Такий підхід дозволить забезпечити їх збалансованість і реалізувати вимоги основного закону управління щодо пропорційності та співвідносності розвитку керуючої і керованої систем. Спрямоване на оптимізацію управлінського процесу стратегічне планування дозволяє на практиці усунути конфлікти між довгостроковим розвитком і вирішенням поточних проблем, інтегрувати планування з усіма іншими складовими організації.

Теоретичне обґрунтування використання стратегічного планування в органах місцевого самоврядування знайшло відображення у працях американських дослідників вже з кінця 80-х років. Так, Дж. Л. Гордон розглядає стратегічне планування як систематичний процес, який використовується комоною для планування свого майбутнього й результатом якого є документ, що веде її до визначених цілей. Автор зазначає, що стимулом для складання стратегічного плану можуть бути як негативні прояви у суспільстві (загострення соціальних, економічних і екологічних проблем), так і позитивні (бажання громади, органів влади, підприємців використати сильні сторони територіального утворення для забезпечення майбутнього). Основними етапами планування за Дж. Л. Гордоном є:

- визначення місці;
- дослідження зовнішнього і внутрішнього середовища;
- розробка сценарію;
- визначення основних довго- і короткострокових цілей;
- складання плану з визначенням відповідальних.

Стратегічний план у даному випадку розглядається не як надмета, а як філософія діяльності, колективне бачення майбутнього громади. Саме тому автор наголошує на необхідності на перших чотирьох етапах залучати до складання плану громадськість.

У сучасній літературі пропонується декілька моделей стратегічного планування, які були розроблені виходячи з концептуальних положень, обґрунтованих ще у 60—70-х роках. Їх вибір зале-



жить від стратегічних напрямів, за якими необхідний розвиток організаційної структури. Розроблена експертами Дослідницького центру Університету штату Мінесота (США) модель вважається базовою і може використовуватись як у корпоративному, так і державному управлінні. Відповідно до неї існує сім етапів розробки стратегічного плану.

1. *Організаційний*. На ньому відбувається узгодження дій учасників процесу створення стратегічного плану відповідно до цілей, плану, етапів планування, засобів, необхідних для здійснення покладених на них функцій.

2. *Визначення законодавчої бази стратегічного планування, юридичних повноважень і прав, що мають учасники процесу*. У організації суспільного управління існують встановлені відповідними законодавчими актами мандати, які обмежують сферу їх повноважень. Мандати мають фундаментальне значення для ухвалення стратегічних рішень у суспільному управлінні, а тому необхідно періодично робити ревізію прав і повноважень організації.

3. *Вибір цілей і завдань стратегічного плану і визначення його суспільного значення, тобто уточнення місії*. Місія — суть існування організації, те, чого вона прагне досягти. Розмитість цілей, поставлених ще на початку створення плану, обов'язкова умова його реалізації. Це допомагає працівникам усіх рівнів вирішити, що вони повинні робити й що треба призупинити.

4. *Аналіз стану зовнішнього середовища*. На даному етапі з'ясовуються всі труднощі, з якими можуть стикатися органи управління. Це, як правило, макроекономічні, політичні і соціальні умови, стратегічні виміри глобальних, соціальних, технологічних змін, зв'язки з іншими установами у політичному, економічному та екологічному середовищі.

5. *Оцінка внутрішнього потенціалу з метою виявлення слабких і сильних сторін організаційної структури*. У науковій літературі такий аналіз отримав назву SWOT — аббревіатура від *strength* (сильні сторони) — внутрішні можливості чи ресурси, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; *weaknesses* (слабкі сторони) — види діяльності, які організація здійснює не досить добре, або ресурси, підсистема потенціалу, що неправильно використовується; *opportunities* (можливості) — альтернативи, які може використати організація для досягнення стратегічних цілей; *threats* (загрози) — будь-які процеси або явища, що пере-

шкоджають руху організації для досягнення місії та цілей. Два елементи аналізу (сильні сторони та можливості) є позитивом організації, а інші два (слабкі сторони і загрози) — негативом. Відповідно до цього SWOT-аналіз розглядають як баланс, який отримав назву стратегічного. Останній являє собою певне поєднання чинників, які негативно та позитивно впливають (загроз і можливостей), що об'єктивно існують в зовнішньому оточенні організації та суб'єктивно оцінені керівниками, з відносно сильними та слабкими сторонами у функціонуванні організації.

6. *Визначення очікуваного стратегічного результату*.

7. *Вироблення стратегії для досягнення кінцевого результату*, який включає визначення цілей, методів і механізму реалізації плану. На цьому етапі вирішення стратегічних проблем набуває активної дійової форми для досягнення встановлених цілей, визначаються заходи, підзвітність і строки виконання плану.

Більшість стратегічних планів, що використовуються у державному управлінні і місцевому самоврядуванні, створені на основі наведеної моделі. Її універсальність пов'язана з тим, що при виконанні основних етапів планування відбувається акцентування на вирішенні найголовніших проблем. Використання моделі дозволяє не тільки систематизувати великий обсяг інформації, яким володіють органи управління, а й певним чином сформувати стратегічне бачення у керівництва і виконавців проекту. Вли�ким за структурою є алгоритм стратегічного планування в Канаді (автор — Ф. Хейвуд), яке здійснюється за методикою метрополітенського планування та має такі основні етапи:

1. Громадська і політична дискусія щодо цілей.
2. Професійний аналіз цілей і можливостей.
3. Вироблення громадських і політичних методів оцінки.
4. Вибір цілей і можливостей.
5. Прийняття обраної політики.
6. Спільне (політиками і спеціалістами з планування) приведення до виконання.

Зарубіжні фахівці-практики пропонують й інші конструкції моделей. Так, Д. Харісон розробив модель на основі «стратегічної прогалини». Стратегічною прогалиною він називає поле стратегічних рішень, які мають прийняти керівники організації для того, щоб перетворити наявні тенденції в належному напрямі (нижня межа) з метою досягнення потрібних параметрів розвитку орга-



нізації (верхня межа). Такий підхід робить акцент на приведення у відповідність «того, що можливо» з «тим, чого треба досягти».

Проведення наукових досліджень щодо особливостей використання стратегічного планування в практиці управління територіальними громадами в економіці перехідного типу почалось у 90-х роках. Побудові теоретичних моделей присвячені праці О. С. Анісімова, де він наводить етапність створення стратегічного плану як конкретизацію абстракції, якою і є стратегія у цьому баченні. Стратегія виступає у вигляді ідеальної моделі, верхньої межі «стратегічної прогалини», якої необхідно досягти при реалізації плану.

Російський дослідник О. В. Алексеев, зазначаючи, що стратегічне планування має на меті опрацювати управлінську схему щодо раціонального руху до майбутнього, все ж не ставить перед плануванням надзавдань. Автор швидше схильний надати складанню стратегічних планів роль спеціальної форми співпраці зацікавлених сторін при досягненні максимального результату. Стратегічний план повинен давати відповідь на запитання «Що і навіщо робити?» і «Чого не треба робити і чому?» Серед преваг стратегічного підходу до управління О. В. Алексеев виділяє відкритий характер діяльності місцевих органів влади, програмно-функціональний тип структури управління та акцент на організаційному проектуванні як на методі організаційного прирощення ресурсів.

Експерти Російського національного центру міського менеджменту (РНЦММ) та Інституту соціально-економічного проектування РАН запропонували алгоритм стратегічного планування, який використано при розробці стратегічного плану м. Тольятті. Алгоритм включає такі основні етапи:

1. Аналіз внутрішніх закономірностей розвитку міста.
2. Аналіз стартових умов розвитку міста, що обумовлені чинниками місцевого характеру.
3. Аналіз зовнішніх чинників, що визначають перспективний соціально-економічний розвиток міста.
4. Розробка системи державних мінімальних соціальних стандартів та їх оцінка.
5. Інтегральна оцінка вихідної соціально-економічної ситуації.
6. Виявлення і систематизація передумов та обмежень перспективного розвитку міста.
7. Генерація варіантів стратегічного вибору міста.

8. Комплексна оцінка варіантів стратегічного вибору міста (експертна оцінка).

9. Визначення варіанта (варіантів) стратегічного вибору міста.

Запропонований алгоритм у цілому відображає етапи стратегічного планування у корпоративному управлінні.

В Україні також спостерігається посилення інтересу до дослідження та впровадження стратегічного планування. Фахівці у пошуках нових способів реалізації покладених на органи місцевого самоврядування обов'язків звернулись до досвіду в цій галузі розвинутих країн світу.

У додатку А узагальнено світовий досвід складання стратегічних планів. Горизонтальні пунктирні лінії на ньому об'єднують етапи різних алгоритмів, які схожі за змістом передбачених для проведення процедур. Аналіз алгоритмів стратегічного планування виявив характерні для них особливості:

— велику кількість «горизонтальних зв'язків», що свідчить про подібність алгоритмів;

— наявність етапів, передбачених у всіх планах: виявлення проблем територіальної громади, аналіз проблем (SWOT-аналіз), складання плану;

— наявність зворотного зв'язку; цим відрізняється лише алгоритм, розроблений фахівцями Асоціації економічного розвитку Івано-Франківщини, в якому передбачено проведення спостереження за результатом виконання плану та зіставлення отриманого результату з цілями;

— включення етапів щодо методичного та правового забезпечення: визначення законодавчої бази стратегічного планування за Дж. Брайсоном та розробка методів оцінки вхідної інформації за Ф. Хейвудом.

Таким чином, при розробці сучасних стратегічних планів економічного розвитку використовується теорія стратегічного планування, що була запозичена із сфери корпоративного управління і пройшла тільки первинну адаптацію. Водночас зовнішнє і внутрішнє середовища міста, стратегічні цілі та завдання суттєво відрізняються від фірми, що вимагає розробки теорії планування й управління містом, яка повинна ґрунтуватися на:

- теорії організації міста (місто є організацією);
- теорії систем (місто є системою);



- теорії функціонування міста (забезпечення ефективного функціонування міста, яке включає множини активних елементів);
- теорії розвитку міста (передбачає вивчення особливостей змін стану міста та його різноманітних систем);
- теорії управління містом (місто як система не може функціонувати без управління);
- теорії організації управління розвитком міста (складній системі необхідна складна система управління, а останній — особлива організація);
- теорій стратегічного і тактичного управління розвитком міста (значущість об'єктів, процесів та явищ на території міста різна, що вимагає особливих підходів до управління розвитком різних об'єктів).

### 3.2. Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міст

У кінці ХХ ст. у діяльності структур міст розвинутих країн відмічається виникнення нового управлінського процесу — маркетингу міст. Цей термін ще не відпрацьований і дискутується в наукових публікаціях. Одні під маркетингом міст розуміють лише створення іміджу міського поселення, інші вважають, що маркетинг міста — це науково обґрунтована міська економічна політика, необхідність якої обумовлена зростаючою конкуренцією між містами за нові інвестиції. Як маркетинг товарів виник в якості інструмента в боротьбі за споживача, так і маркетинг міста стає необхідним чинником, коли територіальна організація суспільства регулюється ринковими механізмами, в яких важливу роль відіграє конкуренція.

Маркетинг міста являє собою процес створення методами ринкового регулювання сприятливого міського середовища для виробництва товарів і послуг та життєдіяльності населення на основі виявлення, створення і реалізації чинників екологічно й соціально орієнтованої місцевої політики розвитку та функціонування. Аналогічно маркетингу товарів, який дозволяє створювати і продавати товари на ринку, задовольняючи потреби споживача, маркетинг міста (у широкому розумінні цього поняття) полягає у забезпеченні реалізації «міських товарів та

послуг», під якими розуміють конкретні умови середовища виробництва і життєдіяльності, що місто в особі місцевих органів влади пропонує своїм мешканцям та підприємцям — міське середовище в цілому і його окремі елементи: земельні ділянки, нежитлові та житлові приміщення, послуги інфраструктурних об'єктів, комунальних установ тощо.

Міський маркетинг передбачає як зробити місто найпривабливішим для життєдіяльності і виробництва та пропонує напрями й інструменти реалізації цієї привабливості. Таким чином, він являє собою ефективний метод підтримки місцевого економічного розвитку і залучення інвестицій, за допомогою якого можна перетворити місто в полюс зростання та забезпечити його процвітання.

Слід зазначити, що в містах Західної Європи маркетингом почали займатися з метою вирішення ряду складних економічних і соціальних проблем, які постали перед територіальними громадами, а саме:

- проведення структурної перебудови економіки в зв'язку з переходом на нові технології та екологічно чисті виробництва;
- необхідність довгострокового планування міської забудови та поліпшення зовнішнього вигляду центральної частини міст;
- інтеграція економіки регіонів та міст;
- посилення конкуренції між містами з точки зору їх привабливості для розміщення нових підприємств, жителів, туристів;
- підвищення ефективності роботи місцевих органів управління;
- залучення мешканців до вирішення конкретних питань розвитку міста.

До основних інструментів маркетингу міста належать маркетингове дослідження і планування, розробка бізнес-планів, наукове обґрунтування перспектив розвитку, активна реклама міста як населеного пункту, зручного для життя і підприємництва.

Саме останній чинник (*активна реклама міста*) характеризує маркетинг міста у вузькому розумінні цього поняття і включає:

1. Формування позитивного іміджу міста, який характеризує привабливість:
  - міста в цілому (його зовнішній вигляд, архітектура, особливості, економічний потенціал, відкритість міської влади);

— міста як середовища для проживання (наявність житла, темпи житлового будівництва, наявність розвинутої соціальної інфраструктури);

— міста як торговельного центру (розміщення та зручність об'єктів роздрібної торгівлі, побуту та громадського харчування);

— міста як місця роботи (створення нових підприємств, наявність попиту на робочу силу, трудових ресурсів у цілому);

— міста як транспортного вузла (достатня наявність парку пасажирського транспорту, зручність транспортних маршрутів, існування паркувальних майданчиків тощо);

— міста як туристичного центру (наявність пам'яток архітектури, музеїв, готелів та розвинутий сервіс тощо) та ін.

2. Здійснення рекламних акцій в засобах масової інформації, в яких репрезентуються товари та послуги, що виробляються на території міста, підприємства, відкриття нових бізнес-центрів, готелів, магазинів, існуючі історико-архітектурні пам'ятки тощо.

3. Забезпечення достатньої кількості публікації про місто в спеціалізованих виданнях, призначених для різних цільових груп споживачів: комплексні довідники, буклети, видання для туристів, проспекти окремих програм, які реалізуються місцевими владами, бізнес-довідники, що повинні продемонструвати всі основні привабливі риси міста.

4. Активне використання телекомунікаційних мереж, у тому числі Інтернету, мобільних засобів зв'язку, інфраструктури матеріально-технічного забезпечення.

5. Проведення масштабних міських заходів, у тому числі:

— організація міжнародних, всеукраїнських, регіональних конференцій, виставок і ярмарків, фестивалів, днів міста із запрошенням на них іноземних бізнесменів, діячів культури, представників потенційних споживачів товарів та послуг, що виробляються на території міста;

— спортивних заходів — олімпійських ігор, спартакіад, чемпіонатів Європи та світу тощо.

6. Участь у форумах, конференціях, виставках за кордоном, під час яких необхідно проводити ряд заходів, спрямованих на представлення можливостей міста для розвитку зовнішньої торгівлі та виробничої кооперації (в тому числі і через рекламу продукції власного товаровиробника), іноземного інвестування, міжнародного туризму та культурного обміну.

7. Представництво та активна участь у роботі міжнародних та всеукраїнських організацій, діяльність яких стосується проблем розвитку міст, урбаністики, регіонального співробітництва, зовнішньої торгівлі, іноземних інвестицій тощо. В умовах розвитку процесів глобалізації роль таких організацій постійно зростає. Через них розповсюджується інформація, розроблюються стандарти послуг, стратегії розвитку та ін.

Основними міжнародними організаціями, з якими слід активніше співпрацювати українським містам, є Асоціація європейських міст, Конгрес місцевих і регіональних влад Євросоюзу, Всесвітня ліга історичних міст, Міжнародна асоціація міського розвитку, Всесвітня федерація об'єднаних і споріднених міст та ін. Важливим аспектом для вирішення проблем життєдіяльності територіальних громад також залишається участь міст у міжнародних проектах та програмах технічної допомоги, які реалізуються такими міжнародними організаціями та фондами, як TACIS, Агентство США з міжнародного розвитку, фонд «Відродження» та ін.

8. Розвиток тісних економічних і побратимських зв'язків з іноземними містами. Така діяльність міської влади стосується проведення активної політики встановлення тісних дружніх та взаємовигідних зв'язків з містами інших країн шляхом укладання з ними угод про співробітництво, побратимство та про спільне вирішення окремих проблем життя міста, а також сприяння налагодженню прямих економічних зв'язків між підприємницькими структурами міст-побратимів.

Серед чинників маркетингу міста важливу роль відіграють архітектура, соціально-виробнича інфраструктура, розвиток інноваційних підприємств. Щоб гарантувати і на майбутнє свої переваги, місто повинне сприяти розвитку дослідних інститутів та інноваційних компаній, оскільки лише плідний обмін науки і виробництва може підтримати науково-технічний потенціал. У місті необхідно створювати можливості для комплексного розміщення підприємств та інститутів, зайнятих дослідженнями і розробками. Умови розміщення поліпшуються шляхом підготовки земельних ділянок та будівель, розширення потужності інфраструктури і створення практично орієнтованих дослідних центрів.

Активний міський маркетинг сприяє контактам інститутів, асоціацій і підприємств, бере участь у постійному розвитку міста і



таким чином реалізує стратегію маркетингу розміщення на основі презентації матеріалів про умови життя в місті, умови для інвестицій, стратегію розвитку міста, якість робочої сили, науково-технічний та інноваційний потенціали.

Формування позитивного іміджу міста, сприятливого міського середовища передбачає розробку міської концепції та програми маркетингу на основі аналізу соціально-економічної ситуації, що характеризує потенціал міста, та опитування різних цільових груп (підприємців, інвесторів, мешканців міста, туристів та ін.) щодо перспективного бачення сталого розвитку територіальної громади. На основі цього розробляється «ідеальне» бачення розвитку міста, формуються цілі та стратегії їх досягнення з виявленням пріоритетів міського розвитку, визначенням різноманітних інструментів та підготовки плану заходів з реалізації програмних цілей.

Як і стратегічний план міська програма маркетингу являє собою гнучкий документ та повинна постійно супроводжуватись оцінкою заходів, що реалізуються, з метою їх коригування згідно із змінами соціально-економічної ситуації, поглядів територіальної громади на розвиток міста та ін.

*Міська програма (план) маркетингу дає можливість:*

- вже на ранній стадії врахувати зміни і тенденції розвитку в навколишньому світі;
- краще координувати процес прийняття рішень міською владою (радою та її виконавчими органами) з урахуванням потреб різних цільових груп;
- забезпечити узгодження комплексу пропонованих послуг з потребами цільових груп;
- ефективно використовувати наявні ресурси для проведення та координації окремих акцій щодо поліпшення іміджу міста;
- полегшити планування часткової зміни спеціалізації міста (зміни пріоритетів) для зміцнення його конкурентних позицій на ринках;
- сприяти ототожненню мешканців, підприємств і адміністрації з містом;
- залучати громадськість до прийняття політичних та інших важливих рішень міського розвитку;
- поліпшити процес надання суспільних послуг у цілому.

Таким чином, міський маркетинг є одним з важливих елементів концепції перспективного (сталого) розвитку міста і має активно використовуватись при розробці стратегічних планів економічного розвитку.

### 3.3. Практика розробки стратегічних планів економічного розвитку міст

У сучасних умовах управління українським містом являє собою непростий процес, складності якого пов'язані з багатьма чинниками, що впливають на нього і мають інколи протилежну спрямованість. Насамперед йдеться про процес державотворення, який супроводжується становленням системи місцевого самоврядування як інституту демократії і в якому місто відіграє особливу роль, оскільки воно є однією з основних ланок реалізації принципів та повноважень місцевого самоврядування, відображених у Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування та закріплених у Конституції України і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, не можна не враховувати зміну характеру відносин, яка відбувається нині у нашому суспільстві: послідовний перехід до ринку, що означає функціонування різноманітних форм власності, створення підприємств різних організаційно-правових форм господарювання, дію інших законів та закономірностей у сфері економіки, побудову відносин між державою і підприємствами, державою та населенням, а також міжбюджетних відносин на новій основі.

Особлива увага при цьому надається функції планування, при реалізації якої визначаються передусім цілі діяльності, способи і ресурси, які необхідні для її досягнення. Планування у місцевому самоврядуванні являє собою багатогранний процес, схему якого можливо представити як «діамант», кожна грань якого відбиває окрему стадію організаційного планування, а її розміщення — ступінь її впровадження (рис. 3.2).

Першим кроком при здійсненні планування є визначення цілей: основної (генеральної), яка втілюється в місії органу міського управління, а також декількох окремих цілей, що розробляються для її досягнення. Звичайно, при формулюванні місії організації робиться спроба виразити її призначення, формалізувати відповідь на запитання: «Що передбачає робити ця організація?»

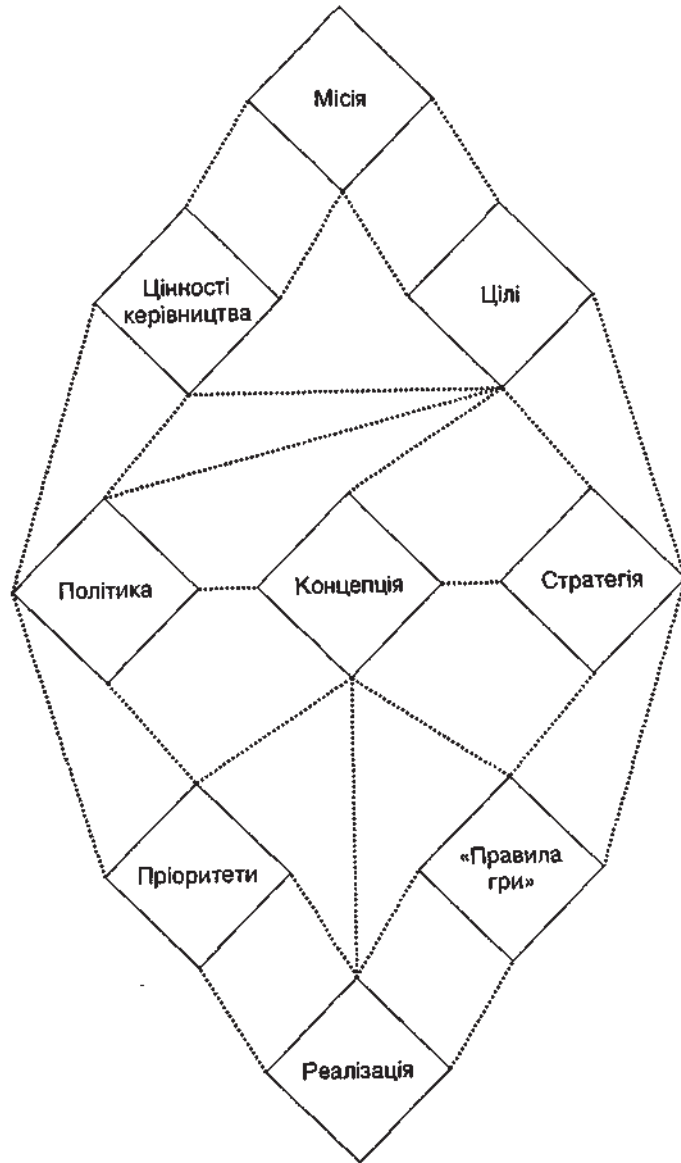


Рис. 3.2. «Діамантоподібна» схема планування у місцевому самоврядуванні.

На жаль, в Україні наука «державне управління» та її галузі «регіональне управління» і «міське самоврядування» поки що дуже молоді. Тому вони ще не виробили якісь уніфіковані правила з формулювання місії територіальних органів влади та управління, і нині існує безліч підходів до її визначення. Однак, на нашу думку, можна з певністю стверджувати, що, коли маємо справу з управлінням містом, мета не може бути однозначною, а місія в даному випадку обов'язково являє собою триєдиний процес, який охоплює, по-перше, обсяг громадських послуг населенню (відповідно до мінімальних стандартів, які ще передбачається розробити); по-друге, забезпечення якості даних послуг (згідно з встановленими критеріями); по-третє, організацію надання таких послуг (взаємодія суб'єктів, партнерство та ін.). Крім того, місія повинна відбивати значення місцевого самоврядування в сучасному суспільстві, його роль у створенні належних умов життєдіяльності територіальної громади нині та в перспективі.

У процесі планування призначення такої системи управління містом має бути підкріплене виробленням конкретних цілей, для досягнення яких функціонує та розвивається місцеве самоврядування в цілому.

Однак перш ніж визначити цілі, необхідно виявити ті цінності (організаційну культуру), які має діюче керівництво міста і які впливатимуть (прямо чи опосередковано) на управлінські рішення. Як правило, такі пріоритети виробляються ще в період передвиборної кампанії міського голови та в перші тижні здійснення повноважень депутатським корпусом міста (економічні, соціальні, політичні та ін.).

Оскільки теорія менеджменту пропонує встановлювати цілі, коли йдеться про господарське підприємство з використанням деревовидного графа, в місцевому самоврядуванні можна рекомендувати побудову цілей з урахуванням певної ієрархії, тобто шляхом послідовної декомпозиції основної (генеральної) мети, кількість рівнів якої залежить від декількох чинників (складності цілей, організаційної структури, сфери повноважень, стану економічного і соціального розвитку міста, ступеня самостійності та ін.).

Наступною стадією організаційного планування повинне стати вироблення політики, тобто певних способів діяльності, відношення органів управління до різних питань, що стосуються



життя міста. Розробку політики як загального керівництва і стратегії розвитку міста доцільно здійснювати в межах певної концепції.

Логічна схема обґрунтування стратегії розвитку міста в умовах становлення інституту місцевого самоврядування, а також ринкових відносин передбачає використання цілісної системи методик, що дозволяють не тільки оцінити стартові передумови і похідні умови, а й накреслити основні напрями соціально-економічного зростання на перспективу.

Одна із стадій організаційного планування полягає у виборі головних пріоритетів розвитку міста, в яких провідну роль відіграють органи місцевого самоврядування. Тобто визначаються першочергові завдання стратегії на близьку перспективу. Слід зазначити, що вибір пріоритетів є невід'ємною складовою організаційного планування, незалежно від того, на якому рівні воно здійснюється (країна, регіон, місто).

Для точного визначення, що буде здійснено у кожному обраному напрямі, а також ступеня участі суб'єктів господарювання, населення, інших організацій і установ в реалізації планів та програм, треба встановити певні «правила гри», тобто допустимі методи і способи дії, форми поведінки учасників. Вони можуть бути сформульовані у рішеннях, постановках та положеннях, які приймають органи місцевого самоврядування у межах їх повноважень, визначених чинним законодавством, а також іншими нормативними актами локального значення. Такі правила покликані, з одного боку, гарантувати виконання завдань, прийнятої стратегії, привести до досягнення цілей та місії місцевого самоврядування у місті, а з другого — створити відповідне правове поле для функціонування агентів міської або регіональної системи, забезпечити захист їх власності та інтересів.

Реалізація розглянутих етапів організаційного процесу часто супроводжується виникненням великих перешкод та складностей. Тому окремо необхідно виділити управління реалізацією, включаючи контроль за виконанням запланованих завдань та внесення відповідних коректив, потреба в яких може виникнути у зв'язку з впливом різних чинників внутрішнього та зовнішнього середовища.

Динамічна зміна стану зовнішнього оточення — об'єктивна причина переходу до стратегічного планування, що дозволяє поба-

чити широкий спектр можливого майбутнього стану зовнішнього середовища і відповідно варіантів адаптації до нього.

Як приклад наведений стислий виклад стратегічних планів, розроблених у межах реалізації спільної програми Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України і проекту LARGIS (Великобританія) за фінансової підтримки Британського Міністерства міжнародного розвитку.

### 3.3.1. Розробка стратегічних напрямів розвитку м. Брянка Луганської області

За останні роки у м. Брянка Луганської області суттєво знизилася можливість використання економічного потенціалу і життєвий рівень населення, внаслідок деструктивного розвитку продуктивних сил склалася складна екологічна ситуація.

Для запобігання подальшому поглибленню кризи необхідно було перейти до здійснення перетворень, які у повному обсязі створили б відповідні правові й економічні умови для розвитку міста, враховували б інтереси всіх верств населення, держави та бізнесу.

Для вирішення зазначеного завдання міська влада до недавнього часу пропонувала окремі проекти і заходи. Однак більшість з них виявилися нереалізованими через відсутність єдиної стратегії розвитку міста і непогодженість дій. Виконавчим комітетом щорічно розробляється програма соціально-економічного розвитку міста, але вона не має чітко виписаних цілей, механізму реалізації, визначених виконавців і системи контролю за результатами. Виходячи з цього, за технологією стратегічного планування були розроблені стратегічні напрями розвитку міста з метою формування альтернативного механізму виведення господарського комплексу міста з кризового стану.

Даний документ ґрунтувався на тому, що м. Брянка має необхідну для повноцінної життєдіяльності населення виробничу та соціальну інфраструктуру, природні і трудові ресурси, інтелектуальну та культурну базу. Сформовані напрями призначені для використання управлінськими підрозділами і структурами всіх рівнів, депутатами Верховної Ради України, обласної, міської рад, міськвиконкомом, керівниками господарських підприємств, політичними організаціями для досягнення соціально-економічної самодостатності міста і підвищення рівня життя населення.



Для розробки стратегічних напрямів розвитку міста у виконкомі міськради була сформована робоча група в складі: заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, завідувача відділу програм соціально-економічного розвитку, голови молодіжного парламенту міста, члена постійної комісії міської ради з питань соціально-економічного розвитку, голови ради ветеранів міста, голови профспілки підприємців міста, начальників міських відділів статистики та земельних ресурсів, міського фінансового управління, завідувачів відділів приватизації та комунальної власності, підприємницької діяльності.

При формуванні групи переслідувалася мета максимального залучення представників різних організацій для проведення комплексної оцінки стану міського господарства, вивчення громадської думки населення про очікування від керівництва міста та виявлення ступеня його готовності підтримувати останніх у здійсненні нової політики.

Робота щодо розробки стратегічних напрямів розвитку міста була організована у три основних етапи:

— збирання вихідних даних і підготовка первинних матеріалів про стан матеріальної та фінансової бази міста;

— організація роботи групи для підготовки SWOT-аналізу й оцінки можливих напрямів розвитку міста;

— проведення анкетування серед населення, аналіз результатів анкетування і коригування на їхній підставі розроблених напрямів.

Результати проведеного SWOT-аналізу наведені у табл. 3.1.

На основі проведеного аналізу була сформована матриця стратегічних цілей (див. табл. 3.2). Наведені в ній узагальнені результати визначення й оцінки напрямів розвитку, що були відпрацьовані в ході робочих засідань групи і відкориговані на підставі даних анкетування, дозволили сформулювати шість стратегічних напрямів розвитку міста.

**1. Стимулювання розвитку малих шахт.** На території міста знаходяться значні запаси кам'яного вугілля з глибиною залягання до 100 м. Деякі родовища мають вихід на поверхню і доступні для розробки похилим способом. Оскільки початок процесу розробки родовищ не вимагає таких капітальних витрат, як при будівництві шахти, їх розробка зможе стати поштовхом для відкриття нових малих підприємств зі створенням нових робочих

Таблиця 3.1

## SWOT-аналіз

Сильні сторони (Strengths)	Слабкі сторони (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Позитивна динаміка розвитку малого бізнесу</li> <li>2. Розвинута інфраструктура підтримки малого бізнесу (банки, кредитна спілка, фонд підтримки підприємництва, бізнес-центр)</li> <li>3. Велика місткість ринку праці</li> <li>4. Наявність вільних промислових майданчиків з комунікаціями і вільних виробничих площ на працюючих підприємствах</li> <li>5. Позитивний досвід соціального партнерства</li> <li>6. Пільговий статус оподаткування для великого бізнесу (згідно із Законом «Про території пріоритетного розвитку»)</li> <li>7. Вигідне географічне положення</li> <li>8. Наявність частки муніципалітету в акціях деяких підприємств (ВАТ «Поліграфіст», ВАТ «Брянківчанка»)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Монофункціональність економіки</li> <li>2. Низький рівень кваліфікації робочої сили</li> <li>3. Перевищення смертності над народжуваністю</li> <li>4. Дотаційність бюджету</li> <li>5. Застарілі технології й устаткування на підприємствах</li> <li>6. Низький рівень розвитку транспорту (усіх видів) і транспортних комунікацій</li> <li>7. Низький рівень доходів населення</li> <li>8. Вузький спектр послуг населенню і їхня низька якість (особливо комунальних)</li> <li>9. Низький рівень інвестиційної привабливості населення</li> <li>10. Розкиданість території міста</li> <li>11. Низький рівень мотивації населення до праці</li> <li>12. Трудова міграція</li> <li>13. Відсутність інформаційної бази природних ресурсів</li> </ol>
Можливості (Opportunities)	Загрози (Threats)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Подальший розвиток малого бізнесу</li> <li>2. Використання можливостей засобів масової інформації для зв'язку з населенням</li> <li>3. Можливості створення нових підприємств на наявних вільних площах і майданчиках</li> <li>4. Розвиток не вугільної, а легкої промисловості і поліграфії</li> <li>5. Передача в оренду або продаж земельних ділянок у приватну власність</li> <li>6. Розвиток малих шахт</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Недопостачка енергоносіїв внаслідок відсутності впливу на енергопостачальні організації</li> <li>2. Катастрофічне погіршення екологічної ситуації</li> <li>3. Подальше закриття підприємств і зниження чисельності населення</li> <li>4. Жорсткість вимог організацій, що контролюють суб'єкти малого бізнесу</li> <li>5. Скасування спрощеної системи оподаткування при прийнятті Податкового кодексу в існуючому вигляді</li> </ol>



Таблиця 3.2

## Формування стратегічних цілей

	Сильні сторони											
	Повна дивна міка розвиток ма-лого бізнесу	Розвинута інфра-структура ма-лого бізнесу (банк, кредитна спілка, фонд підтримки підприємства, бізнес-центр)	Вели-ка міст-кість рів-ку ма-лого бі-знесу	Наявність віль-них зпромислових майданчиків з комунікаціями і вільних виробни-чих площ на працюючих під-приємствах	Повна-твний досвід со-ціаль-ного парт-нерства	Пільговий ста-тус оподатку-вання для вели-кого бізнесу (згідно із Зако-ном «Про терит-оріальний розвиток») 0	Ви-гляд гео-графічне доло-ження	Наявність час-тки муніципа-літету в акціях деяких підпри-ємств (БАТ «Поліграфіст», БАТ «Бринків-чанка»)	17	13	17	
Можливості	3	3	1	1	3	0	3	3	3	0	3	17
Подальший розви-ток малого бізнесу	3	3	2	1	3	0	1	0	1	0	3	13
Розвиток вза-ємоз'яку з насе-ленням та форму-вання позитивного іміджу влади	1	3	3	3	1	3	3	0	3	0	3	17
Можливості ство-рення нових під-приємств на наяв-них вільних пло-щах і майданчиках	3	3	3	0	2	2	3	3	3	3	3	19
Розвиток не вугіль-ної, а легкої про-мисловості і по-ліграфії	3	3	0	3	1	3	2	3	2	0	0	15
Передача в оренду або продаж земель-них ділянок у прив-атну власність	3	3	3	1	1	0	3	3	3	1	1	15
Розвиток малих шахт	16	18	12	9	11	8	15	7	7	7	7	—

місць для колишніх шахтарів, збільшенням обсягу видобутку вугілля в місті, а отже, зростання надходжень у міський бюджет.

Необхідна підтримка представників малого бізнесу, які бажають зайнятися розробкою таких родовищ, і формування бази даних про їх наявність. Нині є приклади несанкціонованого видобутку вугілля на виходах пластів, що небезпечно для життя людей, а міський бюджет не отримує передбачених податків. Тому до роботи у цьому напрямі планується залучати представників силових структур міста, а також постійне інформування населення про їх спільну роботу.

**2. Створення нових підприємств на наявних вільних площах і майданчиках.** Після закриття вугільних шахт залишилися розплановані промислові майданчики з підведеними до них комунікаціями, що дозволяє уникнути цілого блока підготовчих робіт при створенні нових підприємств. Крім того, у зв'язку зі значним зменшенням обсягів виробництва на промислових підприємствах міста звільнилися комплекси цехів, обладнаних устаткуванням, використання яких може суттєво скоротити первісні витрати на створення нових виробництв і є привабливим для малого бізнесу. Однак незатребуваність зазначених об'єктів може призвести до розкрадання існуючих комунікацій і втрати їхньої привабливості для інвестування.

Згідно з даним стратегічним напрямом передбачається створення реєстру зазначених об'єктів, підготовка презентаційних матеріалів, їхнє поширення і супровід зацікавлених осіб.

**3. Передача в оренду або продаж земельних ділянок у приватну власність.** Незважаючи на низьку активність у придбанні земельних ділянок, у місті є ряд досить привабливих ділянок для розвитку зони відпочинку і виробництва продуктів харчування (озера і прилеглі земельні площі). У придбанні даних ділянок можуть бути зацікавлені представники приватного бізнесу, що забезпечить збільшення доходів бюджету за рахунок як продажу землі, так і створення нових виробництв і робочих місць.

Стратегією передбачається підготовка докладного переліку цих об'єктів, презентаційних матеріалів, їхнє поширення і супровід зацікавлених осіб.

**4. Розвиток не вугільної, а легкої промисловості і поліграфії.** Міська рада має власну частку в статутних фондах двох підприємств міста, що належать до галузей промисловості, які найбільш дина-

мічно розвиваються. Регулювання розвитку цих підприємств може збільшити доходи бюджету і кількість робочих місць.

Нині дані підприємства знаходяться в незадовільному фінансовому стані. При відсутності втручання в їх господарську діяльність вони можуть припинити своє існування і місто втратить можливість додаткового наповнення бюджету. Необхідне проведення аналізу виробничо-господарської діяльності зазначених підприємств і розробка комплексу заходів щодо виведення їх з кризи.

**5. Пріоритетний розвиток малого бізнесу.** Підприємництво становить основне джерело створення нових робочих місць у місті (у сфері малого бізнесу щорічно створюється 300 нових робочих місць) і суттєво впливає на формування місцевого бюджету. Відсутність цілеспрямованої політики з підтримки малого бізнесу в місті може призвести до відпливу їх в інші міста і втрати доходів бюджету і робочих місць. На час розробки стратегічних напрямів у місті достатньо розвинута інфраструктура підтримки малого бізнесу. Однак ставиться за мету комерціалізація не тільки сфери торгівлі та послуг, а й якнайбільшої кількості галузей промисловості.

Тому у даному напрямі передбачається проводити постійне напрацювання локальних програм з підтримки малого бізнесу і гнучке регулювання податкових ставок для суб'єктів підприємницької діяльності — фізичних осіб з метою розширення галузей докладення приватного капіталу.

**6. Розвиток взаємозв'язку з населенням та формування позитивного іміджу влади.** Наявність засобів масової інформації — необхідна ланка в зв'язку органів управління із широкою громадськістю. При їх розвитку є реальна можливість підвищення рівня довіри населення і підтримки намічених перетворень. Тому мета даного напрямку полягає у підтримці і розвитку існуючих засобів масової інформації в місті.

### 3.3.2. Огляд стратегічного плану розвитку селища міського типу Новоайдар Луганської області

Селище міського типу Новоайдар — районний центр Новоайдарського району, який розташований в географічному центрі Луганської області на сході України. Району належить 153 тис. га екологічно чистих земель, з них 36 тис. га — ліси з мисливськими угіддями. Населення району становить близько 28 тис. чол., у тому числі чоловіків — 13164, жінок — 15292 чол., тобто відпо-

відно 46,3 та 53,7 %, з них близько 10 тис. — пенсіонери (приблизно 35 %). Новоайдарський район має сільськогосподарський напрям розвитку. Незважаючи на значні позитивні зрушення в соціально-економічному розвитку за останні два роки, в районі в цілому і в селищі зокрема дуже складна ситуація із забезпеченням рівня життя населення.

Так, у 2002 р. в сільськогосподарському виробництві селища було зайнято лише 5,6 % працездатного населення, що на 20 % нижче рівня 1990 року; у промисловості — відповідно 12,4 і 9 % (при цьому промисловість представлена тільки переробкою зерна на борошно, насіння соняшнику — на олію, молока — на масло, а також виробництвом хлібобулочних виробів); у торгівлі та сфері побутових послуг — 2,5 %; в органах управління та соціальній сфері — 41 %. Тобто головна проблема територіальної громади селища полягає у високій незайнятості мешканців (близько 40 %), результатом чого є низький рівень життя населення.

За наведених складних умов місцевою владою було прийняте рішення про розробку стратегічного плану розвитку селища. Процес стратегічного планування здійснювався у такій послідовності:

- 1) ініціювання початку роботи над стратегією;
- 2) створення робочої групи у складі спеціалістів районної державної адміністрації, зокрема управління економіки, керівників всіх управлінь, установ і підприємств, розташованих на території селища, редактора газети, неформальних лідерів громади та політичних партій;
- 3) визначення порядку та механізму координації роботи;
- 4) проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою залучення громадськості;
- 5) проведення навчального семінару для робочої групи за участю експертів проекту LARGIS;
- 6) соціологічне опитування населення (оброблено 1400 анкет) та анкетування школярів (118 анкет);
- 7) підготовка та видання візитних паспортів, брошур про район і селище;
- 8) вироблення місії селища, визначення проміжних цілей та строків їх реалізації;
- 9) проведення SWOT-аналізу;
- 10) систематизація вироблених цілей та формування завдань для їх досягнення, визначення строків реалізації;



11) визначення системи контролю виконання стратегічного плану;

12) підготовка формалізованого документа «Стратегія комплексного розвитку селища Новоайдар до 2007 року»;

13) громадське обговорення та прийняття документа селищною радою;

14) реалізація стратегії.

У процесі стратегічного планування були сформовані основні напрями розвитку територіальної громади: перший — формування оптимальної структури господарського комплексу, другий — розвиток комунальної інфраструктури, сфери послуг та дозвілля (див. табл. 3.3).

### 3.3.3. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону

Харківський регіон площею 31,4 тис. км<sup>2</sup>, що становить 5,2 % від території України (четверте місце серед областей), розташований на межі лісостепової та степової фізико-географічних зон. У складі Харківської області сім міст обласного та 10 — районного значення, 27 районів, 61 селище міського типу, 381 сільська рада, 1683 сільських населених пунктів. Станом на 1 січня 2001 р. чисельність населення становила 2910, 4 тис. чол., в тому числі міське — 78,9 %, сільське — 21,1, пенсіонери — 27,5 %.

Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону були підготовлені на виконання доручень Президента України від 11 квітня 2001 р. № 1-14/418, Національної Ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування від 29 травня 2001 р. № 05-08/2, Указу Президента України від 25 травня 2001 р. № 341 «Про Концепцію державної регіональної політики», розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437 «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики».

Первинна розробка стратегії розвитку Харківського регіону ґрунтувалася на методології розв'язання слабо формалізованих задач, пов'язаних з необхідністю прогнозування поведінки складних організаційних систем у плановому майбутньому, яка реалізується сукупністю методів: Делфі, перехресного аналізу, аналізу ієрархій, морфологічного аналізу, Байеса. В основу роз-

Таблиця 3.3

Напрями розвитку територіальної громади смт Новоайдар	
Проблеми	Цілі
<b>Формування оптимальної структури господарського комплексу громади</b>	
1.1. Відсутність переробки сільськогосподарської продукції	1.1.1. Створення умов для розвитку малих підприємств з переробки круп'яних культур 1.1.2. Створення умов для розвитку малих підприємств з переробки м'яса
1.2. Значна питома вага незайнятого населення, втрата безробітними кваліфікації	1.2.1. Створення робочих місць на основі відновлення ферми з вирощування хутряних звірів з переробкою хутра на базі незайнятих виробничих приміщень птахофабрики 1.2.2. Створення умов для організації виробництва будівельних матеріалів на основі використання місцевих сировинних ресурсів: мергелю, глини, піску, лісу
1.3. Відсутність умов для розвитку підприємства	1.3.1. Розвиток навчального центру «Бізнес-інкубатор» для масового професійного навчання населення організації та веденню власного бізнесу 1.3.2. Надання фінансово-економічної та інформаційно-консультаційної підтримки малому та середньому бізнесу 1.3.3. Створення сайту селища Новоайдар у мережі Інтернет
<b>Розвиток комунальної інфраструктури, сфери послуг та дозвілля</b>	
2.1. Відсутність автобусного маршрутного сполучення	2.1.1. Відкриття двох маршрутів автобусного сполучення
2.2. Відсутність умов для проживання гостей селища	2.2.1. Будівництво комплексу з надання готельних, банно-пральних та культурно-оздоровчих послуг
2.3. Відсутність центрів дозвілля для дітей та молоді	2.3.1. Завершення будівництва спортивно-оздоровчого комплексу з танцювально-гімнастичним, тенісним, тренажерним залами, сауною 2.3.2. Створення комплексу дозвілля школярів та молоді на базі кінотеатру «Мир» 2.3.3. Створення упорядженого пляжу з комплексом розважальних послуг
2.4. Стан більшості площ, вулиць і тротуарів не відповідає діючим технічним та естетичним нормам	2.4.1. Проведення капітального ремонту доріг окремих вулиць 2.4.2. Забезпечення озеленення і висаджування квітів у зонах відпочинку та проведення масових заходів у дворах установ, підприємств, уздовж тротуарів
2.5. Забруднення заплави р. Айдар стічними водами та відходами життєдіяльності населення	2.5.1. Завершення будівництва полігону для твердих побутових відходів 2.5.2. Реконструкція очисних споруд селища

Таблиця 3.4

## Оцінка сценаріїв розвитку регіону

Показник	Сценарій				
	1	2	3	4	5
Компоненти вектора глобальних пріоритетів	0,29	0,20	0,24	0,18	0,09

робки був покладений сценарний підхід у визначенні перспектив розвитку регіону.

Виходячи з бачення розвитку регіону, було визначено склад сценаріїв за наступними назвами:

Сценарій 1. Науково-освітній авангард;

Сценарій 2. Машинобудівний бум;

Сценарій 3. Агропромисловий розквіт;

Сценарій 4. Транспортний вузол;

Сценарій 5. Підприємницький привілей.

Була розроблена ієрархічна модель оцінки пріоритетів сценаріїв розвитку регіону та визначені компоненти вектора глобальних пріоритетів, розрахованого за експертними оцінками шляхом множення векторів локальних пріоритетів елементів кожного рівня ієрархічної моделі (див. *табл. 3.4*).

Для обґрунтування реальності досягнення поставлених цілей здійснена оцінка сильних та слабких сторін, можливостей і загроз розвитку регіону за методом SWOT-аналізу (див. *табл. 3.5— 3.6*).

У процесі оцінки переваг і недоліків від реалізації сценарію досягнення бажаного стану регіону визначено шляхом проведення експертної оцінки локальних пріоритетів кожного із сценаріїв, наведених у *табл. 3.4*, а також здійснено оцінку глобальних пріоритетів сценаріїв за комплексним критерієм «можливості/загрози» (*табл. 3.6*). Результати розрахунків наведені у *табл. 3.7*.

За виконаною оцінкою пріоритетності сценаріїв розвитку був зроблений висновок, що найприйнятнішими є два сценарії: «Науково-освітній авангард» та «Агропромисловий розквіт».

На наступному етапі розробки стратегії соціально-економічного розвитку Харківської області на 2002—2011 рр. логіка вибору й обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку економіки ґрунтувалася на використанні матриці життєвого циклу і цілей розвитку та нейросіткових карт Кохонена (див. список рекомендованої літератури).

Таблиця 3.5

## Сильні та слабкі сторони Харківського регіону

Сильні сторони	Слабкі сторони
<b>Людський потенціал, громадські установи, громадянське суспільство</b>	
<p>Досить високий рівень освіченості населення, значна частка людей з університетською освітою</p> <p>Висококваліфіковані фахівці в деяких галузях важкої промисловості та машинобудування</p> <p>Значна кількість молоді отримує вищу освіту</p> <p>Створення некомерційних організацій громадських рухів та асоціацій</p>	<p>Домінування професійно-технічної підготовки над гуманітарними та суспільними спеціальностями</p> <p>Відплив висококваліфікованих спеціалістів із соціально значущих сфер виробництва та за кордон</p> <p>Поширення тіньових економічних механізмів та корупції</p> <p>Надто поверхнева територіальна децентралізація, недостатня розвинутість системи місцевого самоврядування</p>
<b>Економічний потенціал</b>	
<p>Багаті родовища газу, будівельних матеріалів</p> <p>Добре розвинута важка промисловість та машинобудування</p> <p>Традиційно міцна позиція промислової продукції на російському ринку</p> <p>Можливість міжгалузевого співробітництва в важкій промисловості та машинобудуванні</p> <p>Високий технологічний рівень окремих галузей промисловості (оптика, фармацевтична та ін.)</p> <p>Приватизація і техніко-економічна реструктуризація сільськогосподарських підприємств та їх об'єднань</p> <p>Зростаюча частка малих сільськогосподарських підприємств</p> <p>Добре розвинутий торговельний сектор, повністю приватизований і добре адаптований до ринкових умов</p>	<p>Ненадійна інфраструктура передачі енергії</p> <p>Значна частина промисловості технічно застаріла, неефективна, енерго- та матеріаломістка, неконкурентоспроможна на міжнародних ринках</p> <p>Зростання конкуренції на традиційних ринках з боку технологічно передових виробників, втрата деяких ринків, обумовлена розпадом Радянського Союзу</p> <p>Несприятлива цінова політика в сільському господарстві, відсутність стабільності у вітчизняному аграрному секторі</p> <p>Домінування великих державних підприємств, слабкий розвиток малих і середніх</p> <p>Повільний хід економічних реформ, низький рівень прямих іноземних інвестицій, нестабільність фінансової системи</p> <p>Різний рівень економічної життєздатності багатьох сільськогосподарських підприємств</p> <p>Поширена практика використання негрових економічних відносин</p> <p>Стала заборгованість значної кількості фірм та компаній</p> <p>Низький місцевий попит, обумовлений низьким рівнем доходів населення</p>



Продовження табл. 3.5

Сильні сторони	Слабкі сторони
<b>Сучасна інфраструктура ринкової економіки</b>	
<p>Структурно розвинутий фондовий ринок</p> <p>Розвиток банківської сфери, страхових компаній</p> <p>Сучасний рівень розвитку телекомунікаційних мереж, спроможний задовольнити швидко зростаючий попит</p> <p>Наявність інвестиційних стимулів для впровадження інноваційних проектів у м. Харкові</p> <p>Розвинута транспортна інфраструктура: автошляхи, залізниця, повітряне сполучення</p>	<p>Обмежений капітал, невідповідний рівень надання страхових послуг</p> <p>Низька довіра до стабільності та прозорості економічних відносин у країні і регіоні</p> <p>Низька привабливість фінансових стимулів для впровадження інноваційних проектів</p> <p>Низька якість транспортної інфраструктури, периферійне розташування регіону відносно європейських економічних центрів</p> <p>Монополія в інформаційному секторі стримує конкуренцію та обумовлює високі ціни</p>
<b>Науково-дослідний, академічний потенціал</b>	
<p>Високий науково-технологічний потенціал у сфері технічних наук</p> <p>Добре розвинута структура науково-дослідних інститутів, академічних підрозділів, університетів, галузевих досліджень, наукових підрозділів на виробництві</p> <p>Багато академічних інститутів, добрі можливості для молоді отримати вищу освіту</p>	<p>Високий «відплив інтелекту» з наукової сфери за кордон, в інші сфери діяльності</p> <p>Обмежені міжнародні контакти</p> <p>Науковий потенціал орієнтований на вимоги промисловості застарілого типу</p> <p>Відсутність венчурного капіталу, слабкий зв'язок науки з промисловістю</p> <p>Занадто повільні темпи удосконалення навчальних планів, особливо в суспільних, економічних, гуманітарних науках</p> <p>Низький рівень володіння іноземними мовами, включаючи академічний та викладацький склад</p>
<b>Просторова структура, природне середовище</b>	
<p>Наявність у регіоні малих міст, які у майбутньому зможуть стати осередками розвитку</p> <p>Поліпшення стану навколишнього природного середовища завдяки реструктуризації промисловості</p> <p>Наявність екологічно здорових територій</p>	<p>Домінуюче становище м. Харкова у просторовій структурі регіону</p> <p>Стабільно високий рівень забруднення навколишнього природного середовища, нестача високоякісної питної води</p> <p>Низький потенціал місцевої влади з фінансування природоохоронних заходів</p>

Таблиця 3.6

## Можливості та загрози розвитку Харківського регіону

Можливості	Загрози
<p>Швидкий та ефективний процес реструктуризації промислових підприємств, підвищення конкурентоспроможності їх продукції на міжнародному ринку, раціоналізація зайнятості</p> <p>Модернізація промислових потужностей, використання результатів дослідницької діяльності</p> <p>Швидкий розвиток сучасної телекомунікаційної інфраструктури на основі конкуренції</p> <p>Реструктуризація наукового потенціалу регіону, що має відповідати сучасній промисловості, інтернаціоналізація академічної та наукової діяльності</p> <p>Поліпшення стану екологічного середовища регіону</p> <p>Розширення сфери і зростання якості послуг</p> <p>Підвищення рівня зайнятості населення</p> <p>Зниження частки тіньової економіки в загальному економічному просторі</p> <p>Збільшення відрachusвань на соціальні потреби регіону</p>	<p>Відсутність сучасного розуміння та системи дій в умовах обмеженості ресурсів</p> <p>Орієнтація на застарілу традиційну структуру регіонального господарства</p> <p>Неспроможність забезпечення сприятливого конкурентного середовища</p> <p>Повільне надходження серйозних інвестицій в регіон</p> <p>Суттєве технологічне відставання</p> <p>Зростання техногенних катастроф і аварій</p> <p>Недостатня пропускна здатність транспортної інфраструктури</p> <p>Відплив кваліфікованих кадрів із соціально значущих сфер виробництва</p> <p>Зростання відсталості та периферійності регіону</p> <p>Відсутність стимулів для створення підприємств, дієвої інституціональної підтримки малого та середнього бізнесу</p> <p>Посилення несприятливих демографічних тенденцій</p> <p>Апатія та пасивність населення до участі у процесах розбудови громадянського суспільства, зростання соціальної напруги</p> <p>Зниження рекреаційних можливостей регіону</p>

Таблиця 3.7

## Пріоритети сценарію розвитку регіону

Показники	Сценарій				
	1	2	3	4	5
Компоненти вектора за критерієм «можливості»	0,241	0,257	0,222	0,107	0,173
Компоненти вектора за критерієм «загрози»	0,152	0,287	0,164	0,243	0,154
Відношення компонентів вектора за критерієм «можливості» до подібних за критерієм «загрози»	1,59	0,90	1,35	0,44	1,12

Пріоритетними напрямками розвитку економіки регіону визначені наступні.

*У матеріальній сфері економіки:*

1. Пріоритетний розвиток індустриально-аграрного енерговиробничого циклу:

- сільське господарство;
- харчова та переробна промисловість;
- тракторне та сільськогосподарське машинобудування.

2. Селективний розвиток окремих кластерів і виробництв газоенергохімічного енерговиробничого циклу:

— видобуток природного газу і переробка його на хімічні продукти.

3. Селективний розвиток окремих кластерів і підприємств пірометалургійного енерговиробничого циклу (машинобудування):

- машинобудування для електроенергетики і газової промисловості;
- авіаційна промисловість;
- машинобудування для харчової та переробної промисловості;
- ремонт машин і устаткування.

4. Точковий розвиток окремих високотехнологічних виробництв:

- оптичне виробництво лінз та окулярних виробів;
- виробництво фармацевтичних препаратів.

*У нематеріальній сфері економіки:*

1. Пріоритетний розвиток галузі охорони здоров'я.
2. Селективний розвиток окремих кластерів, підприємств і установ галузі освіти, науки та наукового обслуговування, житлово-комунального господарства.
3. Точковий розвиток окремих установ культури і дозвілля.

### 3.3.4. Досвід розробки та впровадження стратегічних планів і програм

**США.** У середині 70-х років відповідно до державної політики адміністрації Р. Рейгана модернізувати і зробити ефективнішою діяльність державних органів управління в США було запропоновано використати методи внутрішньофірмового стратегічного планування, оскільки, як свідчить досвід американських корпорацій, їх застосування давало організаціям можливість успішно долати зміни в складному «нарколішньому середовищі» шляхом ефек-

тивного використання ресурсів. На думку експертів Дослідного центру з проблем стратегічного управління Університету штату Мінесота, одним з основних завдань у системі державного планування є взаємодія учасників процесу, досягнення консенсусу в суспільстві з питань стратегічного розвитку.

Впровадження стратегічного планування у США вимагало створення нових структур за участю представників населення, підприємницьких структур та місцевої влади, якими стали Комісія економічного розвитку, Корпорація місцевого розвитку й організації для задоволення громадських потреб. Комісія економічного розвитку — консультативно-штабний орган, що призначається мером чи міською радою, до якого входять представники населення та громадських організацій. Наявність серед членів комісії спеціалістів-експертів (економістів, юристів) зумовлює широту вирішуваних нею питань: проведення досліджень, ділових переговорів, реалізація відносин з урядом та іншими громадами.

Створення окремих організацій для громадських потреб мало на меті вирішення місцевих проблем без залучення муніципальних фінансів. Повноваження цих органів також досить широкі: випуск облігацій, що не обкладаються податком, використання приватної власності для громадських потреб, одержання прибутків від проектів економічного розвитку. Корпорація місцевого розвитку — це об'єднання підприємств на неприбутковій основі, особливість якої полягає в організаційному спрямуванні діяльності, тобто наданні консультативних послуг новоствореним підприємствам, допомозі при одержанні субсидій, позик, інвестицій.

**Канада.** Цінність канадського досвіду впровадження стратегічного планування полягає в опрацюванні декількох напрямів використання концепції стратегічного планування, його етапів, методів та прийомів. Протягом досить тривалого періоду у 80-і роки у різних федеральних департаментах на практиці впроваджувались ідеї стратегічного планування, що дозволило зробити наступні висновки:

— стратегічне планування може використовуватись як процес, що дозволяє організації оцінювати внутрішнє і зовнішнє середовище, визначити головні пріоритети подальшого розвитку;

— за відсутності потреби розробляти планові документи може використовуватись стратегічне мислення при обговоренні й узгодженні різних точок зору з проблемних питань;



— цей вид планування може стати способом вироблення у менеджерів почуття необхідних змін, бажання вирішувати поточні питання з урахуванням загальної стратегії розвитку.

Важливим підсумком проведеної роботи є усвідомлення того, що перехід на нову форму організації планової роботи, в тому числі на стратегічне планування, не вимагає значної структурної перебудови всієї організації, змін у кадровому складі. Орієнтація на очікувані зміни у зовнішньому середовищі не повинна ставати перешкодою для вирішення термінових невідкладних проблем. У протилежному випадку може відбутися параліч діяльності організації, особливо якщо процес планування ускладнено і формалізовано.

**Росія.** Станом на 2002 р. у Росії розроблено стратегічні плани більше ніж для 50 міст, у тому числі для таких великих, як Москва, Санкт-Петербург, Єкатеринбург, Волгоград, Іжевськ, Псков, Череповець та ін. Виникнення цього методу управління в Росії зумовлене двома об'єктивними основними причинами:

— в системі управління державою — передачею додаткових повноважень органам місцевого самоврядування муніципальних утворень;

— в економіці — переходом країни на ринкові умови господарювання.

Вперше стратегічний план розвитку міста у Росії було підготовлено для м. Санкт-Петербурга у 1997 р. При його складанні був використаний досвід таких міст, як Мюнхен, Антверпен та Барселона. Розробниками плану була запропонована нова ідеологія стратегічного планування, що ґрунтується на створенні і постійному функціонуванні механізму професійного наукового обґрунтування, формування і широкого громадського обговорення стратегії розвитку м. Санкт-Петербурга.

Основна відмінність стратегічного плану м. Санкт-Петербурга від аналогічних документів, розроблених для західних міст, полягає в тому, що для перехідного періоду кінця 90-х років була характерна незавершеність ринкового формування ряду галузей, необхідність розвитку й удосконалення нормативної бази та організаційної структури. Тому, крім заходів щодо сприяння розвитку базових для міста галузей і підвищення їх конкурентоспроможності на внутрішньому і світовому ринку, в стратегічний план м. Санкт-Петербурга ввійшли розділи, присвячені формуванню в

місті сприятливого інвестиційного і господарського клімату, а також реформування міських громадських служб, підвищення ефективності бюджетних видатків.

У результаті проведеної роботи з'ясовано напрями і можливості використання певних зарубіжних наробок в умовах перехідної економіки. З метою обміну досвідом між російськими містами — лідерами стратегічного планування та обговорення реальних результатів, ключових чинників, що стримують процеси розробки і реалізації стратегічних планів, у м. Санкт-Петербурзі 18—19 квітня 2002 р. був проведений перший загальноросійський форум міст — лідерів стратегічного планування «Стратегічне планування в містах Росії — реальні результати».

Представлені на форумі стратегічні плани та методичні матеріали мають значний інтерес для українських фахівців. Особливість підходу м. Іжевська до розробки стратегії на відміну від інших міст Росії — орієнтація на сталий розвиток. Відповідно до принципів сталого розвитку сформульовані і принципи складання стратегічного плану:

— збалансованість економіки і екології, тобто досягнення такого ступеня розвитку, коли люди в процесі своєї господарської діяльності перестають руйнувати навколишнє природне середовище;

— збалансованість економічної і соціальної сфери, а саме: забезпечення максимального використання ресурсів, які дають економічний розвиток, в інтересах людини;

— вирішення завдань сьогодення з урахуванням перспективи інтересів майбутніх поколінь.

У деяких російських містах запровадження стратегічного планування сприяло виникненню нових організаційних структур. Так, у м. Єкатеринбурзі створено Програмну раду (ПР), яка являє собою громадський орган стратегічного планування, сформований за принципами: загальнодоступності участі в процесі формування ПР на основі представництва громадськості, науки, бізнесу та влади; прозорості формування ПР, її цілей, завдань і механізмів втілення; незмінності правил у процесі формування ПР та її участі в роботі; загальнодоступності реалізованих механізмів функціонування ПР і відсутності бюрократичних бар'єрів в її роботі.

На практиці наведені принципи знайшли відображення у структурі ПР. Наука, бізнес, громадськість та адміністрація — ос-

новні компоненти по горизонталі. Кожен з них бере участь у розробці плану на основних етапах: вибір пріоритетів і розробка переліку основних програм → розробка корпоративного стратегічного плану → розробка бізнес-планів впровадження програм → залучення користувачів до створення і реалізації. По кожному із стратегічних напрямів програми створюється робоча група, до складу якої входять представники всіх чотирьох сфер.

**Україна.** Російський досвід виявився корисним для України, де з кінця 90-х років було розроблено стратегічні плани економічного і соціального розвитку для таких великих міст, як Дніпропетровськ, Івано-Франківськ, Миколаїв, Маріуполь. Структура планів складена з урахуванням практичних розробок американських, європейських та російських фахівців. Відмінність зазначених планів від тих, що складались за часів планової економіки, полягає в тому, що в їх розробці брали участь як представники місцевої влади, так і громадських організацій, науковців і бізнесменів за підтримки громади міста. При визначенні бачення на перший план висувається вирішення екологічних і соціальних проблем. Характерною особливістю є подання разом із соціально-економічним аналізом сучасної ситуації також переліку й аналізу позитивних і негативних чинників (сильних та слабких сторін, загроз та можливостей розвитку міста).

Мета, якої планується досягти при реалізації стратегічного плану економічного розвитку м. Івано-Франківська, полягає у розвитку регіональних туристичних спортивних та мистецьких імпрез, забезпеченні високорозвинутої інфраструктури і сервісу, що ґрунтуються на розвитку місцевої промисловості та залученні інвестицій. Для ефективного розвитку економіки визначено чотири пріоритетні напрями розвитку економіки: місцева промисловість (харчова, машинобудування, легка, деревообробна); малий бізнес; туристична індустрія; освіта та культура. Реалізація стратегії економічного розвитку міста складається з поєднання трьох її основних компонентів: реалізації пріоритетів розвитку; участі і підтримки громадськості у процесі реалізації стратегії та розбудови інституцій підтримки ринкових реформ і муніципальних інституцій підтримки реалізації стратегії.

Розвиток м. Маріуполя здійснюватиметься у п'яти пріоритетних напрямках: економічний розвиток; екологія; охорона здоров'я; освіта і професійна підготовка; громадські фінанси й управління.

У цілому стратегічний план розвитку м. Маріуполя порівняно з іншими планами має чітко виражену соціально-екологічну спрямованість, що зумовлено існуванням значних екологічних проблем у місті та гострою необхідністю у створенні нових робочих місць. За кожним з пріоритетних напрямів планування провадилось за такими етапами: проблеми → стратегії → завдання → дії.

Основна ідея Програми розвитку м. Дніпропетровська полягає у неминучості переходу міста в своєму розвитку від моделі великого промислового мегаполіса до моделі ноополіса — міста, в якому максимально реалізуються досягнення цивілізації, формуються сприятливі умови для розвитку людини. Стратегічне бачення перспектив міського розвитку передбачає три рівні програмування:

- підготовка стратегічної програми розвитку міста;
- визначення функціональних стратегій та забезпечення конкретизації стратегічної програми в планах розвитку основних підсистем міста;
- розробка конкретних соціально-управлінських технологій реалізації програмних положень.

Програма ґрунтується на прогнозі розвитку основних галузей економіки міста до 2010 р. Прогноз розроблено з урахуванням тенденцій розвитку економіки країни та ситуації, основних проблем та чинників розвитку Дніпропетровська. Прогнозний період складається з чотирьох етапів:

*2000—2001 рр.* — досягнення стабілізації економічної і соціальної сфер міста;

*2002—2004 рр.* — активізація процесів реструктуризації виробничо-господарського комплексу міста;

*2005—2007 рр.* — досягнення високих стандартів життєзабезпечення міста і пріоритетне вкладення ресурсів у розвиток сім'ї та індивіда;

*2008—2010 рр.* — сталий, збалансований розвиток підсистем міста в напрямі кардинального підвищення стандартів середовища мешкання.

Як свідчить досвід США, Росії та західноєвропейських країн, стратегічне планування стало важливим інструментом макроекономічного регулювання і розвитку територій. Місце стратегічного планування в системі управління визначається тим, що, з одного боку, воно дозволяє поєднувати аналіз поточних подій, прогнози



соціально-економічного розвитку і сценарії можливого майбутнього з виробленням стратегії, а з другого — погоджувати позиції зацікавлених сторін, формувати загальне бачення перспектив, розробляти плани розвитку, прийнятні для суспільства в цілому. Ця система планування дозволяє досягти певного консенсусу як передумови досягнення кінцевого результату.

### ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗАСВОЄННЯ МАТЕРІАЛУ

1. Назвіть основні здобутки теорії стратегічного планування 70-х років.
2. Вкажіть основні етапи стратегічного планування за Дж. Л. Гордоном.
3. У чому полягає модель стратегічного планування Дослідного центру Університету штату Мінесота (США)?
4. Сформулюйте алгоритм стратегічного планування за Ф. Хейвудом (Канада).
5. Що являє собою маркетинг міста?
6. У чому полягає роль міського маркетингу у вирішенні соціально-економічних проблем?
7. Назвіть основні інструменти маркетингу міста.
8. Розкрийте сутність маркетингу міста у вузькому розумінні.
9. З чого складається формування позитивного іміджу міста?
10. Що являє собою міська програма маркетингу?
11. Які стадії організаційного планування?
12. Назвіть етапи розробки стратегічних напрямів розвитку м. Брянка.
13. Розкрийте сутність матриці стратегічних цілей.
14. Яка послідовність стратегічного планування розвитку смт Новоайдар?
15. Висвітліть сутність сценарного підходу у визначенні перспектив розвитку регіону.

РОЗДІЛ



## ПРОЦЕС СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТА

### 4.1. Узагальнена модель технології стратегічного планування

Системна інтеграція численних підходів до технології стратегічного планування дозволяє запропонувати узагальнену структурно-логічну модель здійснення цього процесу, яка складається з процедур стратегічного аналізу та стратегічного синтезу (рис. 4.1). З даних позицій стратегічне планування можна уявити як поетапний, виконуваний за певними методиками з використанням певних технік і інструментарію процес стратегічного аналізу зовнішнього середовища й внутрішнього потенціалу організації та стратегічного синтезу з метою виявлення нових можливостей ефектної діяльності й розробки моделі майбутнього стану й програми дій організації відповідно до цієї моделі.

Доцільно виділити *три етапи* процесу планування, кожен з яких має свою специфіку залежно від змісту й вирішуваних завдань, результатів, інструментарію, що застосовується.

**Перший етап, концептуально-орієнтований**, пов'язаний з отриманням результатів, що відбивають концептуальні категорії стратегічного планування: стратегічне бачення, політики, стратегії. Даний етап характеризується підвищеною відповідальністю, оскільки саме тут здійснюється стратегічний вибір, який визначає напрям усієї майбутньої діяльності, а ціна помилок дуже висока.

Саме на цьому етапі стратегічне планування набуває найвищої складності внаслідок високої невизначеності й неоднозначності вирішуваних завдань. На даному етапі здійснюється переважно якісне описування проблематики. Найактуальнішою тут є потреба у використанні складних методів системного аналізу, застосуванні аналітико-синтетичних процедур, розробці сценаріїв, зверненні до евристичних підходів.



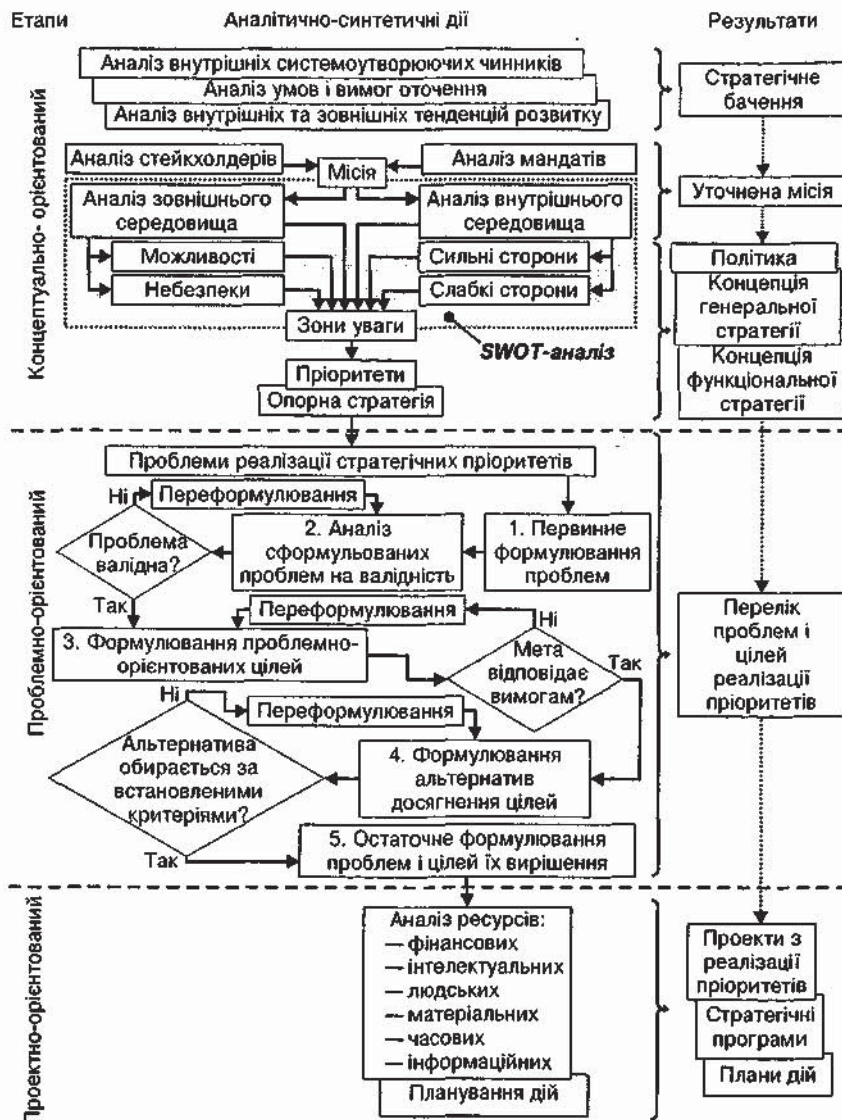


Рис. 4.1. Структурно-логічна модель технології стратегічного планування.

Головне місце на концептуально-орієнтованому етапі відводиться SWOT-аналізу як визнаному компоненту стратегічного планування.

SWOT-аналіз являє собою виконання типового набору аналітичних процедур (аналіз зовнішнього й внутрішнього середовища), орієнтованих на отримання певної інформації (визначення зовнішніх можливостей та загроз, сильних та слабких сторін), яка є входом до блоку стратегічного синтезу для розробки стратегії. Можна вважати SWOT-аналіз своєрідною системною оболонкою, яка окреслює коло здійснюваних під час стратегічного аналізу процедур.

На другому, проблемно-орієнтованому етапі стратегічного планування опрацьовуються пріоритетні проблеми, які підлягають вирішенню з метою реалізації стратегії. На даному етапі ступінь невизначеності менший, ніж на попередньому, оскільки тут рішення приймаються в межах уже схваленої концепції стратегії. При цьому можлива більша формалізація аналітичної діяльності. Головне завдання етапу полягає у переконанні у тому, що проблема існує і усвідомлена адекватно. Правильне визначення проблеми — нелегке завдання. Воно вимагає інтелектуальних та інформаційних ресурсів, певної методичної підтримки, спеціальних навичок. Так, Ф. Фішер зазначає, що проблеми — це те, що утримує вас чи вашу організацію від перенесення з того місця, де ви знаходитесь, на те місце, куди вам хочеться потрапити. Ця дефініція передбачає, що ви знаєте, куди вам потрібно — а це не завжди так. Іноді проблеми важко піддаються визначенню, не говорячи вже про вирішення, бо нам самим незрозуміло, чого ми добиваємося.

На третьому, проектно-орієнтованому етапі здійснюється планування дій щодо реалізації стратегічних пріоритетів і вирішення проблем. Цей етап характеризується найменшим ступенем невизначеності, хоча й тут вона відчувається значною мірою як завжди в процесі планування. Основними результатами етапу є проекти, програми, плани дій.

Останнім часом для реалізації стратегічних підходів усе частіше використовується така форма планування дій, як проект. Останній являє собою цілеспрямований на встановлений результат комплекс заходів, який має чіткі строки початку й закінчення робіт, забезпечує концентрацію відповідальності й визначеного обсягу ресурсів, дозволяє здійснити комплексну оцінку результату. З



цієї точки зору проектний підхід найкраще застосовувати до стратегічного планування, яке відрізняється високим рівнем унікальності проблем та інноваційності завдань і робіт. Крім того, для реалізації стратегічних пріоритетів часто потрібен комплекс робіт, які тривають певний період. Об'єднання їх у проєкті дозволяє тривалий час утримувати цілісність проєктних робіт і тим самим підвищує вірогідність успішної реалізації встановленої мети. Для реалізації стратегічного пріоритету доцільно розробляти окремий проєкт чи комплекс проєктів, кожен з яких пов'язаний з вирішенням окремої проблеми або групи споріднених проблем (концепція «пріоритет — проєкт»).

Програми являють собою комплекс проєктів та окремих заходів. У сфері муніципального менеджменту їх розробка може бути досить доречною. Традиційні плани дій, які визначають локальні завдання, їх виконавців, строки, потрібні ресурси, можуть складатися для окремих заходів.

Використання описаної моделі забезпечує визначення генеральної лінії поведінки організації лише на підставі ґрунтового цілеспрямованого комплексного аналізу з урахуванням ситуації в зовнішньому середовищі та потенціалу організації. Менеджер, що стратегічно мислить, під час розробки концепції та програми стратегічних дій аналізує ситуацію, визначаючи чинники, які можуть допомогти йому в досягненні цілей («плюси»), і відшукуючи шляхи, завдяки яким можна підсилити ці чинники, максимізуючи позитивний потенціал дій. Крім того, він оцінює чинники, які заважають («мінуси»), намагаючись зменшити ризик шляхом їх послаблення. Менеджер звертає увагу на очікування та вимоги слабо контрольованих ним осіб чи груп, що можуть впливати на діяльність організації (стейкхолдерів). Системно розглядається ресурсний аспект планування, що виражається в аналізі внутрішнього потенціалу організації для з'ясування можливості досягнення встановлених цілей.

#### 4.2. Характеристика основних етапів процесу планування

Розглянемо детальніше основні етапи процесу стратегічного планування та розкриємо основні поняття, що застосовуються в моделі технології стратегічного планування.

**Формування стратегічного бачення розвитку міста.** Поняття «стратегічне бачення» хоча й присутнє в багатьох підходах до процесу стратегічного планування, але тлумачиться авторами неоднозначно. Аморфність цього поняття призводить до того, що у практиці підходи до його розробки досить спрощені, часто зводяться до формулювання привабливого, але не конструктивного за змістом гасла. Стратегічне бачення розвитку міста — концептуальне поняття, яке відбиває на досить віддалену перспективу ключовий замисел стосовно генерального напрямку розвитку міста, окреслює в якісному вигляді його майбутнє уявлення, зокрема провідну спеціалізацію й специфічне місце в господарському комплексі країни, основоположні соціальні цінності та орієнтири.

Крім соціального аспекту, стратегічне бачення містить найважливішу економічну складову, оскільки повинне визначати провідну спеціалізацію й специфічне місце міста в економіко-господарському комплексі країни. Таке розуміння стратегічного бачення вимагає ґрунтовної аналітичної роботи експертів, а не тільки залучення громадян.

Стратегічне бачення міста значною мірою залежить від переважно об'єктивних чинників: по-перше, особливості території та наявності на ній певних природних ресурсів, по-друге, існуючих складу і структури територіального промислово-виробничого комплексу.

Визначення стратегічного бачення міста — багатофакторна проблема, вирішення якої пов'язане з відповіддю на ключове для територіальної громади питання щодо перспективної спеціалізації міста. Варіантами вибору можуть бути, наприклад, промислова спеціалізація міста, економіка якого побудована на використанні традиційних або високих технологій. Місто може бути зорієнтоване на використання конкурентних переваг місцевого навколишнього природного середовища, а його економіка — на туризм чи агробізнес і переробку продуктів сільського господарства. Під час такого вибору доведеться зважувати переваги й майбутні втрати, які пов'язані, наприклад, із забрудненням середовища за умови промислового розвитку чи необхідністю широкомасштабного перенавчання людей у разі суттєвої зміни спеціалізації міста.

Внутрішні характеристики, що розглядаються при визначенні стратегічного бачення, відбивають чинники, які зумовлюють інерційність структурної перебудови економіки території: по-пер-

ше, особливості територіальної природно-ресурсної бази, по-друге, існуючі співвідношення між спеціалізованими галузями промислово-виробничого комплексу та зв'язки відносин кооперації, по-третє, характеристики й потенціал інженерної інфраструктури, по-четверте, соціально-суспільні характеристики територіальної громади як спільноти.

Аналіз вихідної ситуації (стартових умов) стосується насамперед дослідження внутрішніх суперечностей і тенденцій розвитку промислово-виробничого комплексу території з метою визначення доцільності й можливості внесення змін в існуючу господарську спеціалізацію міста. Передумовами таких змін можуть бути вимоги структурної перебудови економіки, диспропорції між її складовими, невідповідність продуктово-ринкової орієнтації, розмірів, організаційно-правових форм діяльності промислових підприємств території новим умовам діяльності й входження таких підприємств у зону кризи, виснаження традиційної ресурсної бази, зміни геополітичної ситуації та ін. Важливим чинником можливих змін є необхідність врахування у стратегічному баченні міста нових та перспективних потреб громади.

З огляду на зазначені потреби аналізуються стан і тенденції розвитку громади міста як спільноти, що має зумовлені чинниками передісторії особливі для даної території характеристики. Останні можуть, з одного боку, впливати на уявлення мешканців щодо перспектив розвитку території, а з другого — визначати можливості розвитку в бажаних напрямках. У процесі формування стратегічного бачення міста важливо орієнтуватися на прогноз стандартів якості життя в країні й розрив між ними та досягнутими показниками рівня якості життя в місті. Потрібне дослідження існуючих та потенційних кризових зон.

Саме для розробки стратегічного бачення ключове значення має бенчмаркінг, за допомогою якого порівнюються значущі аспекти життя в територіальній громаді з передовими вітчизняними та зарубіжними аналогами, запозичується успішний досвід і кращі досягнення, виявляються сильні та слабкі сторони міста. Важливим результатом такого аналізу є визначення конкурентних переваг міста порівняно з іншими, що дає додаткові шанси в боротьбі за різноманітні ресурси для перспективного розвитку. Такими перевагами можуть бути лідерство в процесах реформування, відповідність показників якості життя світовим стандартам, високий

інтелектуальний чи продуктивний потенціал міста й можливості його ефективного використання, вигідне місце розташування, провідна геополітична роль у державі та поза її межами, високий ступінь доступу міста до ресурсного потенціалу країни та інших контрагентів.

Зовнішні вимоги, що враховуються при розробці стратегічного бачення міста, пов'язані з взаємодією території з регіональним оточенням, державою в цілому, прогресивними тенденціями розвитку світового співтовариства.

#### *Формулювання стратегічного бачення розвитку міста на прикладі міста Комсомольська Полтавської області*

Комсомольськ — місто на Дніпрі з природно-географічним потенціалом, що забезпечує динамічний розвиток промисловості і гарний відпочинок, конкурентоспроможним в Україні та на світовому ринку виробництвом високоякісної металургійної сировини, високодохідним малим та середнім бізнесом, активною громадою та інноваційно орієнтованою місцевою владою, здатними створити привабливі умови висококваліфікованої праці й розвитку особистості, утримувати передові позиції в Україні у запровадженні соціальних нововведень і забезпечити високу якість життя.

*Визначення місії органу управління містом.* Вихідним моментом діяльності будь-якої системи є цілепокладання. Місія являє собою вихідний момент стратегічного планування, оскільки формує уявлення про призначення організації й сенс її діяльності. Коректно сформульована місія виконує ряд важливих функцій системного характеру, пов'язаних з взаємодією організації із зовнішнім середовищем, бо вона демонструє в узагальненому вигляді кінцевий результат і цінності організації, на підставі яких він досягається.

По відношенню до міста не треба плутати місію і бачення. Бачення стосується розвитку міста у цілому, а місія — ціннісних настанов і основоположних правил діяльності органу управління містом.

Формулювання місії повинне здійснюватися шляхом вивчення вимог і очікувань стейкхолдерів організації, якими є особи, групи, організації, що можуть впливати на діяльність, ресурси, оцінку діяльності даної організації або підпадають під її діяння чи вплив. До зовнішніх стейкхолдерів органу управління містом



(ОУМ) належать громадяни — споживачі послуг (клієнти), суб'єкти підприємницької діяльності, що працюють на ринках громади, громадські організації, партії, рухи, органи державної влади й управління, місцева преса. Внутрішніми стейкхолдерами органу управління містом виступають депутати місцевої ради, місцевий голова, керівники та працівники виконавчих органів ради, комунальних підприємств.

При формулювання місії треба враховувати мандати — певні обмеження в місійній діяльності організації. Формальні мандати (статуту, закони, правила, норми) розкривають, що може робити місто в існуючому адміністративно-правовому полі відповідно до свого призначення і чого воно не може робити. Існують також і неформальні мандати, які відбивають моменти статусу, престижу, очікувань громадян та інших стейкхолдерів, іміджу. Аналіз мандатів становить важливу умову під час формування місії.

Основними змістовними «входами» моделі формування місії органу управління містом є внутрішні та зовнішні вимоги.

#### *Внутрішні вимоги:*

— комплекс потреб територіальної громади, що має задовольнятися ОУМ;

— внутрішні мандати: повноваження і обмеження в діяльності ОУМ відповідно до внутрішніх нормативно-правових документів, наприклад, статуту громади.

#### *Зовнішні вимоги:*

— інтереси держави, що ОУМ має враховувати у своїй діяльності;

— зовнішні мандати ОУМ: повноваження, обмеження і умови діяльності ОУМ відповідно до чинного законодавства України.

Важливим моментом формування місії є визначення кола потреб жителів громади, яке має охоплювати місія управління містом. Нечіткість у відповіді на це питання призводить до того, що міська влада займається тим, чим не повинна займатися, і не робить того, що має робити. Слід враховувати, що місія управління містом має насамперед орієнтуватися на задоволення комунальних потреб, тобто спільних потреб громадян, які мають суспільне значення і їх невігідно задовольняти приватному сектору.

Учасниками виконання місії управління містом є не тільки власне орган управління містом та його комунальні підприємства, служби й організації, а й суб'єкти підприємницької діяльності та

громадські організації, розташовані у місті чи поза його межами, що працюють на відповідних ринках товарів та послуг міста, а також держава, уособлена різними державними організаціями й органами управління. Саме тому місія повинна давати розуміння того факту, що завдання органу самоврядування полягає не стільки у наданні послуг власними силами, скільки у створенні умов різномірної діяльності з виробництва суспільних благ для населення громади всіма учасниками виконання місії.

Для виконання місії всі доступні ресурси громади (муніципальні, приватні, державні) треба розглядати як єдині і будувати систему управління з орієнтацією на пошук консенсусу в інтеграції та концентрації цих ресурсів при реалізації пріоритетних для населення та привабливих для підприємців громади напрямів. Конструктивна політика партнерства з приватним сектором із застосуванням індикативного планування дає органу управління містом можливість для залучення на взаємовигідній основі додаткових ресурсів підприємців на реалізацію місії.

Виходячи з вищевказаних рекомендацій, загальні контури місії органу управління містом можуть бути окреслені таким чином: забезпечення керованого розвитку міста у напрямках, що узгоджені з територіальною громадою і відповідають стратегічному баченню розвитку міста, з метою забезпечення максимально високого рівня задоволення комунальних (спільних) потреб громади, що відповідають пріоритетним очікуванням громадян, шляхом створення сприятливих умов економічної та соціальної діяльності у всіх сферах життя громади й управлінської системи, яка орієнтована на пошук і досягнення суспільного консенсусу між пріоритетами громади і всіма доступними (комунальними, приватними, державними) ресурсами та забезпечує їх результативне, ефективне й економічне використання.

*Аналіз середовища (SWOT-аналіз).* Поняття «стратегічного» неможливо зрозуміти без розгляду взаємодії організації з її *зовнішнім оточенням*. До останнього належать чинники, не керовані організацією. Для здійснення поглибленого аналізу доцільно виділити в зовнішньому оточенні макро- та мікросередовище. Критеріями зарахування чинника до одного з них є масштаб, ступінь та спосіб впливу на організацію.

Так, до *макросередовища* можна віднести чинники, які формують зовнішнє оточення для більшості організацій (даного ринку,

території, країни) і справляють вплив переважно в довгостроковому аспекті. Це — політичні, економічні, соціально-демографічні, технологічні культурні чинники, які діють у державі в цілому. Вони впливають на організації переважно опосередковано. До чинників макросередовища належить вся система державного регулювання соціально-економічних процесів, хоча вона впливає безпосередньо як на довгострокову, так і на поточну діяльність організацій.

До зовнішнього мікросередовища належать чинники, які діють на конкретну організацію безпосередньо й щоденно. У мікросередовищі аналізують вимоги споживачів (громадян, покупців, клієнтів), конкурентів, постачальників, основні чинники ринкової інфраструктури (інформаційні, фінансові та ін.).

Внутрішнє середовище організації, до якого належать контрольовані нею чинники, можна уявити як сукупність функціональних сфер діяльності, що відбивають поділ праці в управлінні організацією: маркетинг (зокрема територіальний), виробництво товарів чи послуг, збут продукції та просування послуг, зовнішні зв'язки та зв'язки з громадськістю, система прийняття рішень, фінанси, структури управління, персонал. Особливою сферою є управління інноваціями й розвитком (управління змінами для підтримки довгострокового ефекту діяльності).

Під час аналізу й оцінки середовища в стратегічному плануванні визначаються зовнішні загрози й можливості (аналіз зовнішнього середовища), сильні та слабкі сторони організації (аналіз внутрішнього середовища). Дослідження цих чотирьох компонентів відомо як *SWOT-аналіз* — обов'язковий елемент стратегічного планування, здійснюваного практично за будь-якою методикою. Він забезпечує повне системне уявлення про організацію і чинники, які на неї впливають, надає виключно корисну інформацію для розробки стратегій, оскільки ефективна стратегія використовує сильні сторони організації для реалізації додаткових нових можливостей, долаючи чи мінімізуючи водночас негативні ефекти слабких сторін і зовнішніх загроз.

Головна мета аналізу зовнішнього середовища — виявити зовнішні небезпеки та додаткові можливості зовнішнього середовища, оцінити їх стратегічне значення.

*Зовнішні можливості* являють собою додаткові, пов'язані із зовнішніми обставинами шанси, які можуть позитивно впливати

на діяльність і розвиток організації в потрібному аспекті. Наприклад, започаткування нових державних чи регіональних програм, з яких можна отримати додаткове фінансування; створення вільної економічної зони в регіоні; державний чи політичний протекціонізм діяльності організації; новий сприятливий закон; зміна застарілого мандата; збільшення попиту на товари чи послуги; укладання вигідних договорів зі споживачами і постачальниками; співпраця з конкурентами тощо.

*Зовнішні загрози* — це небезпеки й перешкоди зовнішнього оточення, які справляють негативний вплив і можуть заважати діяльності чи розвитку організації в потрібному напрямі. Наприклад, втрата частки державного фінансування, пільг; поява нових мандатів; зменшення попиту на товари чи послуги організації; зростання конкуренції або поява нових конкурентів; зменшення чи втрата довіри виборців або громади; погіршення загальної соціально-політичної ситуації; військові конфлікти; введення нових кордонів та митниць; несприятлива політика уряду; збільшення конкурентного тиску; негативні демографічні зміни та ін.

Аналізу й оцінці підлягають такі чинники зовнішнього оточення: у макросередовищі — політичні, економічні, соціальні, технологічні, культурні умови, чинники державного регулювання; у мікросередовищі — споживачі та клієнти (потреби населення громади), попит (кількість, якість, ціни) на товари або послуги, конкурентне середовище й конкуренти, стан (кон'юнктура) ринків товарів або послуг на території громади у цілому, ринкові посередники, інші ринкові забезпечувальні структури.

Головне завдання аналізу внутрішнього середовища — визначити сильні та слабкі сторони організації, оцінити їх стратегічне значення.

*Сильні сторони організації* — це ресурси, здатності, внутрішні обставини чи ситуації, які допомагають реалізації зовнішніх можливостей, послаблюють дію зовнішніх загроз і в цілому сприяють діяльності або розвитку організації в потрібному напрямі. Наприклад, висококваліфікований персонал; сталі джерела якісних і дешевих ресурсів чи ресурсна монополія; сучасна техніка і гнучка технологія; низькі витрати; розвинуті канали збуту та сервіс; ефективні комунікації й інформаційні системи; висока організаційна культура; відпрацьована і ефективна система роботи з клієнтами чи відвідувачами; розвинуті зв'язки з громадськістю;



високий імідж; висока компетентність у сфері діяльності; адекватні фінансові ресурси; хороша репутація у споживачів; лідерство на ринку; винахідливі стратегії у функціональних сферах діяльності організації; доступ до отримання економії від масштабу; міцні зв'язки з постачальниками; наявність інноваційних здібностей та можливостей їх реалізації; перевірений часом менеджмент і маркетинг тощо.

*Слабкі сторони організації* — це недостатня якість чи відсутність відповідних матеріальних або нематеріальних ресурсів, внутрішні чинники, обставини чи ситуації, які зменшують потенціал використання зовнішніх можливостей, посилюють вплив зовнішніх загроз і в цілому негативно позначаються на діяльності чи розвитку організації в потрібному напрямі. Наприклад, нестача ресурсів; недостатня кваліфікація персоналу; малоефективна організаційна структура управління; неефективні менеджмент і маркетинг; високі витрати та ціна; поганий зв'язок з громадськістю; відсутність чітких стратегічних напрямів; погіршення конкурентної позиції; низька прибутковість; недосконалий моніторинг виконання стратегії; недосконалість операційної системи; слабкість по відношенню до конкурентного тиску; відставання у галузі винахідництва та розробок; слабка уявлення про ринок; нездатність фінансувати необхідні зміни в стратегії та ін.

Систематизовані результати SWOT-аналізу надають первинну інформацію для визначення стратегічних пріоритетів.

**Визначення стратегічних пріоритетів.** Етап стратегічного аналізу є лише «входом» до процесу планування. Квінтесенцію інтегрованого процесу стратегічного планування становить синтез отриманої аналітичної інформації. Саме шляхом синтезу останньої здійснюється розробка моделі бажаного майбутнього стану організації та програмної складової реалізації цієї моделі, тобто розробляється стратегія.

Завжди існує суперечність між потребами, які необхідно задовольняти, та наявними ресурсами. Саме вона породжує питання про пріоритети діяльності. У такій складній системі як муніципальне утворення завжди занадто велика кількість проблем «конкурують» за ресурси для свого вирішення. У типовому випадку керівники мають наміри реалізувати десятки «найважливіших напрямів», що призводить до розпорошення коштів з мінімальним результатом.

*Визначення пріоритетів розвитку* — ключовий момент стратегічного планування. Вважається, що стратегічний план, якому не вдалося визначити й адресувати пріоритети, позбавлений стратегічного мислення.

Під час планування розвитку міста пріоритети мають відбивати реальні потреби громади, задоволення яких є основним змістом місії органу управління самоврядним утворенням. Тільки на підставі використання пріоритетів може реалізовуватися програмно-цільовий підхід до формування бюджету, коли фінансування виділяється на конкретні пріоритетні проекти.

Адекватність визначених пріоритетів потребам населення громади значною мірою залежить від застосованої технології та інструментарію її обґрунтування.

З метою отримання необхідної для визначення пріоритетів інформації треба вирішити питання стосовно того, що і як досліджувати.

Під час *аналізу зовнішнього оточення* розглядаються економічні, політичні, соціальні та інші чинники, що діють у регіональному оточенні міста, країні й світовому співтоваристві в цілому. Особливу увагу треба приділити з'ясуванню наявності або можливості ініціювання регіональних, державних чи міжнародних програм, спрямованість і зміст яких стосується проблематики окремих функціональних сфер управління містом. Результати даного блока аналізу дають інформацію щодо додаткових можливостей чи небезпек реалізації майбутньої стратегії, обмежень при її розробці, цільових орієнтирів для визначення пріоритетних напрямів діяльності.

**Ситуаційний аналіз у функціональних сферах, пов'язаних з економічним розвитком міста,** здійснюється з урахуванням трьох основних груп чинників: економічної складової стратегічного бачення, що визначає майбутню спеціалізацію міста в економіко-господарському комплексі країни; зовнішніх чинників, які зумовлюють тенденції регіонального, національного й світового економічного розвитку; стану, тенденцій і проблем розвитку економіко-господарського комплексу території. Цей аналіз найбільш специфічний, ґрунтується на даних маркетингу території, економіко-статистичних методах, оцінках кон'юнктури ринків, ураховує конкурентні переваги території. Особлива увага має приділятися створенню умов зміцнення місцевої податкової бази й збіль-



шенню надходжень до бюджету, зростання колективного доходу громади, зокрема на засадах ефективного використання комунальної власності. Це може привести до визначення такого «внутрішнього» пріоритету, як зміна структури управління в напрямках концентрації структурних підрозділів, діяльність яких пов'язана з розвитком підприємництва, залученням інвестицій, приватизацією та орендою комунального майна, управлінням земельними ресурсами, містобудуванням, розвитком трудових ресурсів тощо.

**Аналіз ситуації в функціональних сферах, діяльність яких пов'язана з наданням бюджетних чи платних послуг, має особливості, зумовлені насамперед специфікою послуги як товару.** Крім того, розгляд громади з ринкових позицій колективного споживача послуг робить доцільним застосування під час аналізу основних маркетингових підходів і категорій.

Основна увага в процесі аналізу системи надання послуг має приділятися таким аспектам:

— дослідження потреб і виявлення проблем кількості, якості, доступності послуг та організації їх надання, для чого доцільно застосовувати сегментацію ринку за ознаками рівня доходів (мало- та середньозабезпечені, люди поза межами бідності та ін.), територіальними ознаками (віддаленість від центру міста, проживання в «спальних», індустріальних чи центральних районах тощо), статеві-віковими ознаками (молодь, пенсіонери, жінки з немовлятами та ін.), особливими ознаками (учасники бойових дій, постраждалі від природних чи техногенних катастроф і т.п.), та встановити кількісні характеристики кожного сегмента, специфіку послуг для кожного з них, гостроту потреб у послугах у кожному сегменті, доступність послуги з різних позицій (територіальна, часова, цінова тощо);

— аналіз можливих тенденцій зміни потреб у послугах за сегментами ринку й визначення необхідного обсягу поточного та перспективного попиту, наявності дефіциту чи надлишку в пропозиції послуг;

— визначення таких послуг, які треба підтримувати в традиційному стані й обсязі, таких, в яких обсяги повинні зростати, і таких, що приходять до занепаду й мають скорочуватися та замінюватися новими;

— аналіз стану фінансових потоків і виявлення джерел фінансової підтримки нових послуг з метою визначення послуг, що мо-

жуть надаватися тільки на бюджетній (витратній) основі, і тих, які можуть бути надані на комерційних (госпрозрахункових, прибуткових) засадах, тобто таких, що доцільно передати приватному сектору;

— формулювання пропозицій щодо відповідного перерозподілу фінансових потоків для забезпечення надання і підкріплення нових послуг;

— аналіз конкуренції у сфері надання послуг, під час якого з'ясується наявність конкуренції та доцільності її посилення чи послаблення або уникнення взагалі;

— напрями і способи передачі певної послуги з муніципальної сфери до приватного сектора й встановлення партнерства з ним через систему контрактів на виконання послуг.

**Аналіз у сферах діяльності, пов'язаних з інституційним розвитком і «внутрішньою політикою» громади, має визначити проблеми щодо формування територіальної громади як повноцінної самоврядної інституції із збереженням її власної ідентичності, демократизації життя в громаді та управління, установами партнерських взаємовідносин влади й громадян, формування елементів громадянського суспільства тощо.** Під час аналізу звертається увага на досягнутий ступінь відкритості влади і доступу громадян до інформації щодо ключових рішень та намірів влади, демократичності управління і залучення громадян до громадської експертизи й участі в ухваленні стратегічних рішень. Це вимагає, зокрема, наявності системи постійного моніторингу громадської думки, регулярного проведення громадських слухань, застосування методик фокус-груп, участі представників підприємницьких кіл та громадськості в роботі постійних комісій місцевої ради та її сесій, розвитку місцевих засобів масової інформації, впровадження передових інформаційних технологій з метою створення, зокрема, місцевого електронного уряду. При аналізі устанавлюється раціональність «внутрішньої політики» місцевої влади в напрямках підтримки існуючих і започаткування нових місцевих традицій, зміцнення співробітництва з політичними партіями й рухами, розвитку гендерного і молодіжного рухів, зокрема, створення місцевого молодіжного парламенту, встановлення взаємовідносин партнерства з релігійними організаціями та церквою.

Важливим аспектом аналізу є вивчення тенденцій розвитку суспільних та громадських організацій, зокрема просвітницьких



та у сфері захисту прав і свобод людини, прав споживачів, розвитку особистості та ін. Виявлення та реалізація стратегічних пріоритетів у зазначених сферах сприяє підвищенню результативності й ефективності управління, повноцінному задоволенню духовних та соціально-політичних потреб населення, створенню стилю взаємовідносин влади і громадян, що відповідають вимогам громадянського суспільства.

Аналіз *внутрішнього потенціалу* підрозділу міського органу влади, що здійснює управління в конкретній сфері діяльності, виявляє його сильні та слабкі сторони, визначає пріоритетні напрями розвитку системи управління. Тут аналізується *система цілепокладання* з позицій відповідності цілей нагальним потребам громади міста та вимогам оцінки управлінської діяльності з погляду результативності, ефективності та економічності. Аналіз має визначати також *ступінь реалізації принципів організації процесу стратегічної діяльності*. *Структура управління* аналізується з погляду її відповідності існуючій та майбутній стратегії. З позицій раціональної децентралізації управління аналізуються система ієрархії й підпорядкованості, установлюється доцільність і можливості інтеграції, розділення чи ліквідації окремих підрозділів, визначається доцільність реструктуризації функцій або створення нових підрозділів. Ревізується раціональність технології підготовки та прийняття рішень, установлюється наявність зайвих зв'язків та ланок чи необхідність організації нових. З'ясовується необхідність змін в інституціоналізації функцій та методиках стратегічного планування.

Під час *аналізу інформаційно-аналітичного забезпечення управління* розглядається достатність наявних джерел інформації та рівня аналітичної роботи для забезпечення належної якості управління, розвинутість функцій маркетингу території та бенчмаркінгу. Установлюється відповідність існуючої системи збирання та обробки інформації завданням проведення ситуаційного аналізу. Виявляється необхідність змін з метою забезпечення доступності інформації для зацікавлених осіб та громадян, підвищення рівня організації моніторингу громадської думки, поліпшення аналітичної роботи. Окремо аналізуються технології інформування населення про дії й можливості місцевої влади, зв'язків з громадськістю. Аналізується достатність комп'ютерного забезпечення управління та рівень розвитку комп'ютерних мереж, можли-

вості формування єдиного інформаційно-економічного простору для ефективного функціонування системи управління містом. Технології надання управлінських та громадських послуг аналізуються, зокрема, з позицій зниження собівартості їх надання, у тому числі за рахунок зменшення трудової складової витрат шляхом належної організації праці. Доцільно проаналізувати методи визначення собівартості послуг та врахування правил і вимог цінової еластичності попиту при здійсненні цінової політики у сфері надання муніципальних послуг з метою зміцнення місцевого бюджету.

*Аналіз персоналу* здійснюється з позицій установлення відповідності рівня його розвитку завданням реалізації стратегії. З'ясовуються слабкі місця щодо кваліфікації працівників, рівня управлінських знань відповідно до сучасних вимог. На підставі цього визначаються проблеми підготовки кадрів, розвитку стратегічного мислення персоналу, напрями вдосконалення системи оцінки та стимулювання діяльності управлінців з огляду на її зв'язок з кінцевими результатами роботи.

За результатами проведеного на підставі викладених рекомендацій ситуаційного аналізу визначаються «зони уваги» у функціональних сферах управління містом (комунальне господарство, транспорт, освіта, охорона здоров'я, економічний розвиток і підприємництво, культура та ін.). «Зона уваги» характеризує проблемні аспекти, перешкоди, недоліки діяльності у даній сфері, що заважають успішній реалізації місії управління в ній і на які треба звернути увагу під час розробки стратегії. Визначення «зон уваги» є за суттю первинним або укрупненим формулюванням проблемних напрямів діяльності й розвитку даної сфери. Оскільки кількість таких проблемних напрямів може бути досить великою, встановлюється їх відносна пріоритетність, для чого можливе використання методу парних порівнянь, за допомогою якого встановлюються коефіцієнти відносної значущості проблем і складається їх рейтинг. Перші за рейтингом 7—9 проблем розглядаються далі як пріоритетні.

**Опрацювання стратегічних проблем.** На проблемно-орієнтованому етапі виконуються такі стадії, як первинне формулювання проблем, аналіз проблем щодо їх валідності (з'ясування того, чи проблема дійсно існує), формулювання проблемно-орієнтованих цілей, альтернатив їх досягнення, вибір опорної альтернативи,

складання остаточного переліку проблем. Результат етапу — перелік коректно сформульованих проблем, кожна з яких характеризується конкретною метою.

На думку фахівців, визначення та структурування проблеми — найважливіша дія для спеціаліста із системного планування. Ця процедура вимагає проникливості та творчих здібностей, урахування цінностей експертів. Основне завдання під час структурування проблеми — не тільки уникнути неправильних рішень, а й навчитися задавати правильні запитання, щоб вирішити саме потрібну проблему. Для вирішення проблеми її треба побачити. Часто те, що суб'єкт управління вважає проблемою, може виявитися псевдопроблемою (в дійсності ніякого системного дискомфорту немає), хибною проблемою (проблемна ситуація наявна, але причини діагностовано неправильно), симптомом (те, що сприймається за проблему, є лише виявом чи наслідком деякого глибинного явища).

Щоб правильно зрозуміти проблему й усвідомити, чи є вона такою, можна використовувати певну систему запитань. При цьому з'ясовується, що погано й чому це стало проблемою, чи завжди це є проблемою, чия це проблема й кому слід її вирішувати, що буде, якщо не вирішувати дану проблему.

Формулювання проблемно-орієнтованих цілей вимагає певного критеріального апарату й дисципліни думки. Корисне застосування своєрідного «фільтра» для визначення відповідності сформульованих цілей вимогам до них, що відомі в менеджменті як характеристики «розумних цілей» (SMART-goals): *specific* — конкретність, *measurable* — вимірюваність, *agreed-upon* — узгодженість, *realistic* — досяжність, *timed* — визначеність у часі. Важливо, щоб формулювання цілі було зорієнтоване на конкретний кінцевий результат, а не на процес.

Враховуючи, що кожна проблема має декілька варіантів вирішення, визначення цілі не можна відірвати від можливих способів її досягнення — альтернатив. Інакше добре сформульовану мету не можна буде досягти доступними шляхами, або зробити це не в найкращий спосіб. Одна з вимог полягає у необхідності розгляду декількох альтернатив, вибравши найпривабливішу. Такий вибір завжди багатокритеріальний. Щоб його зробити, треба з'ясувати, наскільки тісно кожна альтернатива пов'язана з проблемою (чи дійсно вона веде до вирішення проблеми), та визначити

життєздатність альтернативи з погляду ресурсного забезпечення і вірогідності її реалізації.

Можливо, що мета, яку спочатку вважали добре визначеною, не має раціональних чи доступних альтернатив досягнення. У таких випадках отримані результати можуть привести до переосмислення всіх попередніх дій, зокрема змусити повернутися до формулювання мети вирішення проблеми, постановки проблеми чи пошуку додаткових альтернатив, інтегруючи при цьому всі сильні сторони кожної з уже розглянутих альтернатив. Врешті-решт, для вирішення проблеми треба вибрати одну з потенційних цілей разом з її альтернативою, які й визначають очікуваний результат вирішення проблеми. Такий непростий вибір не можна зробити лише на формальній підставі, він повинен бути «політичним» і комплексно враховувати всі можливі обставини.

**Розробка плану дій.** Планування заходів з реалізації стратегічних пріоритетів здійснюється на засадах проектного підходу. Проект являє собою специфічний вид плану, який створюється для виконання нетипових завдань і становить комплекс заходів, які спрямовані на досягнення чітко визначеного результату й тісно взаємопов'язані загальною метою, послідовністю, строками реалізації, ресурсами, командою виконавців. Проект, маючи чітко обмежені ресурси й строки виконання, після досягнення встановленої мети закінчує свій життєвий цикл. Відзначимо переваги застосування проектного підходу в процесі розробки стратегії міста:

- забезпечення єдиної цільової орієнтації стратегічних дій;
- з'єднання багатоаспектних заходів з реалізації пріоритету в системну єдність, що забезпечує чітке підпорядкування досягненню конкретної мети відповідно до визначеного пріоритету;
- ієрархічна структуризація в проекті заходів за принципом «дерева робіт», що забезпечує повноту, системність і комплексність визначення складу заходів проекту;
- збереження протягом всього необхідного часу реалізації стратегії складу потрібних для реалізації кожного пріоритету заходів шляхом їх з'єднання в проекті;
- можливість замість визначення оцінки ефективності окремих заходів, що не завжди доцільно й можливо, здійснювати інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проекту на підставі реальних змін у зовнішньому або внутрішньому середовищі, що мають здійснитися в результаті реалізації проекту;



— концентрація відповідальності за якісне формування й реалізацію проекту за рахунок визначення по кожному з них проектною командою виконавців і керівника проекту;

— підвищення контрольованості й можливостей оцінки, зокрема громадою, стратегічної діяльності управлінців з позицій досягнення кінцевого результату за рахунок розгляду проекту як одиниці звітності й контролю під час виконання стратегії;

— реалізація програмно-цільового підходу до формування бюджету за рахунок розгляду проекту як первинної планової одиниці розподілу фінансових ресурсів.

У процесі формування проектів по кожному з них визначаються:

— мета, сформульована згідно з вимогами конкретності, досяжності, вимірюваності, прив'язки до часу;

— строки виконання;

— комплекс заходів з реалізації мети проекту, ієрархічно структурованих за принципом «дерева робіт»;

— необхідний обсяг фінансових ресурсів на весь термін реалізації проекту з розподілом по роках із зазначенням джерел фінансування (бюджетні, позабюджетні, кошти залучених підприємств, інвестиції, спонсорські кошти, кошти благодійних фондів, гранти тощо);

— потрібні нефінансові ресурси (матеріальні, трудові, інтелектуальні, інформаційні та ін.);

— соціальні й економічні результати проекту, кількісні показники результатів, вплив результатів реалізації проекту на поліпшення індикаторів діяльності міста.

Узгодження фінансово-ресурсного забезпечення проектів здійснюється ітеративно (послідовним неодноразовим узгодженням параметрів проектів з планово-фінансовими службами та комісіями міської ради) з урахуванням наявних і планованих ресурсів. Процедура такого узгодження є способом обґрунтованого розподілу фінансових ресурсів за принципом пріоритетності.

Належність муніципальних інвестиційних проектів до сфери суспільного управління зумовлює труднощі оцінки їх суспільної корисності. Враховуючи це, практично придатною для оцінки комплексної соціально-економічної корисності муніципальних проектів розвитку здається модель, яка органічно поєднує розрахункові й експертні методи.

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗАСВОЄННЯ МАТЕРІАЛУ

1. Охарактеризуйте особливості етапів узагальненої моделі технології стратегічного планування.
2. Дайте визначення поняттю «стратегічне бачення» і розкрийте його співвідношення із стратегією.
3. На які чинники слід звернути увагу під час формування стратегічного бачення?
4. Розкрийте поняття «місія управління» по відношенню до стратегічного планування розвитку міста. Визначте роль мандатів у формуванні місії.
5. Які чинники слід враховувати під час формулювання місії управління містом?
6. Охарактеризуйте поняття SWOT-аналізу.
7. Розкрийте поняття, аспекти й чинники аналізу зовнішнього середовища.
8. Дайте визначення зовнішнім можливостям і загрозам.
9. Розкрийте поняття й чинники аналізу внутрішнього середовища.
10. Дайте визначення сильних і слабких сторін організації.
11. Охарактеризуйте поняття стратегічного пріоритету.
12. З урахуванням яких чинників здійснюється ситуаційний аналіз у функціональних сферах, пов'язаних з економічним розвитком міста?
13. На що слід звертати основну увагу в процесі ситуаційного аналізу системи надання послуг громадянам?
14. Які основні аспекти ситуаційного аналізу у сферах діяльності, пов'язаних з інституційним розвитком і «внутрішньою політикою» громади?
15. На які аспекти слід звернути увагу під час аналізу внутрішнього потенціалу підрозділу міського органу влади, що здійснює управління в конкретній сфері діяльності?
16. Які основні аспекти ситуаційного аналізу персоналу?
17. Узагальнено охарактеризуйте схему визначення пріоритетності стратегічних проблем.

18. З яких стадій складається алгоритм опрацювання проблеми?
19. Які типові помилки зустрічаються під час визначення проблеми?
20. Розкрийте поняття проекту та переваги застосування проектного підходу при плануванні дій з реалізації стратегії.
21. Які характеристики проекту мають визначитися при плануванні дій?

РОЗДІЛ



ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

### 5.1. Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку територій

У сучасних умовах назріла необхідність трансформації парадигми регіональної політики — перехід від територіального перерозподілу ресурсів з метою послаблення диференціації регіонів до стимулювання регіонального розвитку з акцентом на власний потенціал території.

Зміна інструментів регіональної політики має наступні цілі:

- створення необхідних умов для сталого розвитку регіонів, сприяння гармонізації структури їх господарства;
- зниження та поступове усунення суттєвих розбіжностей між регіонами у рівні життя населення, надання громадянам країни рівних соціальних можливостей;
- посилення відчуття єдності загальнонаціональних та регіональних інтересів;
- запобігання створенню нових кризових територій;
- підвищення ефективності використання державних коштів;
- забезпечення прямої зацікавленості, відповідальності та самостійності регіональної спільноти як суб'єкта територіального розвитку.

Відповідно до наведених цілей необхідно створити нову національну систему планування розвитку регіонів, яка, на наш погляд, повинна включати такі складові елементи (див. *рис. 5.1*).

**Концепція державної регіональної політики** як загальний задум, конструктивний принцип діяльності держави у сфері регіональної політики має визначати головну мету державної регіональної політики, основні завдання, які передбачається ви-



рішити для досягнення поставленої мети, а також пріоритетні напрями їх реалізації.

**Державна стратегія регіонального розвитку** повинна являти собою модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики; формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів; визначення етапів і термінів їх реалізації.

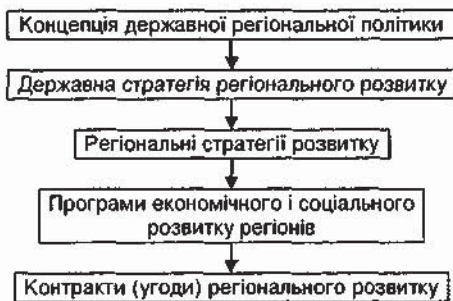


Рис. 5.1. Структурна схема національної системи планування розвитку регіонів.

**Регіональні стратегії розвитку** — це вже моделі досягнення соціально-економічних цілей регіонів, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій.

**Програми економічного і соціального розвитку регіонів** розробляються на основі регіональних стратегій, містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії по певних цілях та напрямах діяльності.

**Контракти (угоди) регіонального розвитку** — угода між Кабінетом Міністрів України й обласною радою про здійснення та фінансування спільних заходів щодо регіонального розвитку на три—п'ять років.

Таким чином, децентралізованим компонентом державної регіональної політики стає стратегічне планування розвитку регіонів, яке повинне ґрунтуватися на таких принципах:

— **об'єктивності** — розробка стратегії спирається на дію об'єктивних економічних законів (вартості, попиту і пропозиції, циклічності розвитку, граничної корисності та зменшення віддачі, зростання потреб та ін.);

— **цілепокладання** — чітке формулювання конкретних цілей, які ставляться;

— **результативності** — всі заходи, включені до стратегії, повинні бути спрямовані на досягнення поставлених цілей;

— **ефективності** — треба визначити кількісне вираження поліпшення економічного та соціального становища в регіоні;

— **пріоритетності** — включення до стратегії тільки головних напрямів розвитку (а не функціонування) регіону;

— **компетентності** — коло питань, які включаються до стратегії, повинне відповідати коду компетенції органів регіонального управління;

— **ситуаційного підходу** — виявлення, оцінка й урахування внутрішніх чинників та впливу зовнішнього середовища;

— **інтегрованості** — взаємопов'язання функцій регіонального управління;

— **комплексності** — створення диверсифікованої структури господарства в регіоні, ґрунтування на соціальному консенсусі, який передбачає сукупний внесок агентів регіонального розвитку у вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших питань;

— **спадкоємності** — стратегія повинна бути розроблена таким чином, щоб нові управлінці, які прийдуть на зміну попередніх за результатами місцевих виборів, продовжували її реалізацію;

— **альтернативності** — вимога наявності стратегічних альтернатив, тобто багатоваріантності дій по досягненню поставленої мети при розробці стратегії;

— **транспарентності** — процес розробки стратегії повинен широко висвітлюватися у засобах масової інформації, до його здійснення необхідно залучати представників громадськості, бізнесових структур та ін.;

— **моніторингу** — послідовне відстеження всього процесу розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку.

Концепція державної регіональної політики (далі — Концепція) затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. Головною метою державної регіональної політики вона визначає «створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів



ринкової трансформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Концепція визначає, що державна регіональна політика ґрунтується на наступних принципах: конституційність та законність; забезпечення унітарності країни і цілісності її території; поєднання процесів централізації та децентралізації влади; максимальне наближення управлінських послуг до споживачів; диференційованість надання державної підтримки регіонам; стимулювання тісного співробітництва органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

У Концепції встановлюються основні завдання, які необхідно вирішити для досягнення головної мети державної регіональної політики, а саме:

- вивчення та оцінка внутрішнього потенціалу кожного регіону і розроблення ефективних механізмів його використання;
- структурна перебудова економіки регіонів на інноваційній основі;
- зменшення рівня територіальної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів;
- розвиток підприємництва, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів;
- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин;
- вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів;
- налагодження транскордонного та міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу.

Для виконання поставлених завдань визначені пріоритетні напрями:

- вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів;
- підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів.

Заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики, які затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів Ук-

раїни від 13 вересня 2001 р. №437-р, передбачають поетапну її реалізацію.

*Перший етап* (2001—2003 рр.) передбачає здійснення наступних заходів:

1. Удосконалення механізмів стратегічного державного планування регіонального розвитку, системи загальнодержавного і регіонального прогнозування та планування соціально-економічного розвитку.

2. Проведення аналізу законодавства, розроблення програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, спрямованої на зміцнення організаційно-правових і фінансових основ.

3. Розроблення та вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема щодо:

- розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в тому числі депресивних територій;
- законодавчого врегулювання служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування;
- формування мережі агентств регіонального розвитку;
- розвитку інфраструктури регіональних і міжрегіональних аграрних ринків — товарних бірж, оптових ринків, агроторгових домів, аукціонів, ярмарків, заготівельних кооперативів, підприємств фірмової торгівлі та ін.;
- створення системи державної реєстрації земельних ділянок, іншого нерухомого майна і права власності на них, створення відповідних національної і регіональних інформаційних систем та баз даних;
- законодавчого закріплення на довгостроковій основі обґрунтованих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та трансфертів до місцевих бюджетів; переходу на формування збалансованих бюджетів усіх рівнів на реальній доходній базі й оптимізованих видатках за мінімальними нормативами бюджетної забезпеченості;



— перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними та районними бюджетами;

— забезпечення збільшення власних доходів у бюджетах місцевого самоврядування, зокрема за рахунок оподаткування землі та майна;

— удосконалення механізму контролю з боку територіальних громад за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

— створення єдиної бази даних про одержувачів соціальної допомоги;

— удосконалення механізму охорони довкілля та використання природних ресурсів;

— визначення правового режиму комунальної власності, завершення роботи з передачі державного майна до комунальної власності, розмежування об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;

— розвитку на основі вдосконаленої нормативно-правової бази транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва;

— підготовки методичних і нормативних передумов та забезпечення укрупнення сільських територіальних громад, внесення відповідних змін до адміністративно-територіального устрою;

— формування державного та місцевих бюджетів у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і культури на основі загальнодержавних стандартів;

— формування та реалізація державної політики у сфері регулювання внутрішньорегіональної і міжрегіональної трудової міграції.

4. Доведення до відома населення України положень Концепції державної регіональної політики.

З 2003 р. передбачається реалізація *другого етапу*, який має на меті здійснення таких заходів, як запровадження на конкурсних засадах розміщення у регіонах державних інвестиційних коштів; розроблення Генеральної схеми економічного районування України та Національної програми охорони земель; розроблення міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансове забезпечення; створення економічних, організаційних і нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів сталого і зба-

лансованого розвитку регіонів; заснування регіональних центрів передачі та розповсюдження високих технологій; створення державних і регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал та потреби, а також про територіальні громади; створення економічних умов і формування нормативно-правової бази для участі України у відповідних заходах з реалізації регіональної політики у межах Європейського Союзу.

Для розробки державної стратегії регіонального розвитку Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції на виконання доручень Президента України та Кабінету Міністрів України створена робоча група, яка працює над розробкою такої стратегії.

Для України створення контрактної системи у сфері регіонального управління, тобто перехід від підпорядкування до взаєморозуміння в визначених межах, є інноваційним елементом планування. У європейських країнах (Польща, Словачія, Угорщина, Франція) вже нагромаджений певний досвід її функціонування. Так, ще спочатку 80-х років контрактні планування як форма взаємодії держави та регіонів були введені у Франції відповідно до Закону «Про реформу планування», прийнятому у 1982 р. Перші контракти були укладені на 1984—1988 рр., тобто мали п'ятирічний строк реалізації. З 2000 р. відбулися зміни у галузі колективних угод, що сприяють розвитку території: визначено семирічний період їх реалізації з метою ідентифікації строку впровадження європейських програм регіональної політики. Відбір програм для включення до контрактів визначається трьома головними критеріями: зайнятість, сталий розвиток, солідарність.

Незважаючи на те, що планові контракти у Франції мають універсальний характер, їх укладанню передують велика підготовча робота протягом не менш двох років, яка поділяється на три фази: на першій — центральний уряд визначає державну стратегію та встановлює пріоритети розвитку; на другій — регіональні органи державної влади й органи місцевого самоврядування розробляють стратегії та плани (програми) розвитку своїх територій, а також готують пропозиції щодо контрактів регіонального розвитку; на третій — планові контракти узгоджуються між урядом і регіонами та підписуються, набувають статусу юридичного документа. Як правило, такі контракти містять не тільки обґрунтування та узгодження спільної програми дій, а й зобов'язання з фінансуван-

ня і спільні заходи з виконання контракту, які зобов'язуються здійснити сторони, включаючи розподіл результатів спільної діяльності.

Наприклад, плановий контракт між державою і регіональною радою Бретані на 1984—1988 рр. передбачав наступні спільні заходи: вихід Бретані з ізоляції (поліпшення транспортної мережі); активізація розвитку наукових досліджень і їх зв'язок з виробничим комплексом; підвищення рівня та розширення сфери професійної освіти; збільшення продуктивності і рентабельності підприємств, інтенсифікація обміну (в сільському господарстві, харчовій промисловості, судноплаванні, туризмі, торгівлі); поліпшення і збалансування умов праці, життя та процвітання в регіоні. По всіх складових у контракті описані цілі, засоби і виконавці, процедури, а також попередній бюджет фінансування (державна, регіон, інші джерела, доступні для партнерів). На нашу думку, французький досвід може бути використаний при підготовці експериментів щодо впровадження в Україні нової системи планування регіонального розвитку.

Контракт планування, як свідчить європейський досвід, має чимало переваг перед традиційною системою відносин «державна — регіон», головними з яких, на наш погляд, є активізація регіональної спільноти (ініціювання місцевих проектів, підвищення відповідальності за власний розвиток), зміцнення пріоритетів держави та регіонів, інтеграція ресурсів учасників реалізації програм.

Таким чином, у найближчій перспективі в Україні буде створена нова національна система планування регіонального розвитку як комплекс економічних, правових та організаційних заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів, які здійснюються у взаємодії центральних органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, іншими суб'єктами, зацікавленими в регіональному розвитку.

## 5.2. Основні підходи до формування регіональних стратегій розвитку

Стратегія регіонального розвитку (далі — стратегія) повинна бути взаємозв'язана із загальнонаціональними пріоритетами, враховувати положення Генеральної схеми планування території Ук-

раїни, прогнози розвитку окремих галузей господарства країни, міжрегіональні інтереси.

Розробка та реалізація стратегії організовується спільними діями органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади в регіоні — обласною радою та обласною державною адміністрацією — у межах своїх повноважень, визначених чинним законодавством України. Органи регіонального управління створюють робочу групу із своїх працівників, а також експертів-науковців, представників бізнесових структур, громадсько-політичних організацій, у тому числі опозиційних, що сприятиме забезпеченню врахування всіх інтересів та спадкоємності стратегії при зміні управлінської команди під час місцевих виборів. Роботу з розробки стратегії очолює голова відповідної облдержадміністрації.

Можливо рекомендувати наступні етапи стратегічного планування в регіоні:

- I. Загальний огляд регіону;
- II. Аналіз сучасного стану соціально-економічного розвитку регіону;
- III. SWOT-аналіз;
- IV. Стратегічне бачення майбутнього розвитку регіону (цілі, пріоритети);
- V. Стратегічний план (програма);
- VI. Моніторинг реалізації стратегії.

Слід підкреслити, що наповнення етапів може здійснюватися за різними методологіями (наприклад, у Харківській області при розробці сценаріїв можливого розвитку використовували такі методи системного аналізу, як метод Делфі, аналіз ієрархій, перехресний аналіз та ін.). Однак запропонована послідовність дій повинна бути дотримана.

Робота над розробкою стратегії має супроводжуватися громадським її обговоренням по всіх етапах процесу планування, особливо при формулюванні бачення бажаного стану регіону, оскільки стратегія спрямовується на досягнення лише тих цілей, які підтримуються усіма учасниками регіонального розвитку.

Інформаційною базою для розробки стратегії можуть стати статистичні дані про розвиток регіону за декілька років, звіти про виконання окремих програм, які реалізуються на території регіону, різні обстеження, результати соціологічних опитувань та анкету-



вання, матеріальні, фінансові, міжрегіональні баланси, баланс трудових ресурсів тощо.

У результаті роботи повинен бути створений документ «Стратегія регіонального розвитку», який містить текстовий матеріал, а також додатки у вигляді таблиць, графіків, схем, розрахунків, конкретних проектів, програм та ін.

Процедура розробки та затвердження стратегії регламентується таким чином:

- 1) створення робочої групи;
- 2) розробка стратегії;
- 3) експертиза стратегії (громадські слухання, опрацювання у депутатських комісіях);
- 4) легітимізація стратегії (затвердження обласною радою);
- 5) розробка і затвердження виконавчими органами регіонального управління нормативних актів з виконання стратегії.

Одне із завдань, яке передбачається вирішити для досягнення головної мети державної регіональної політики, сформульованої у Концепції державної регіональної політики, полягає у «запровадженні глибшого вивчення й оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розробленні комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання».

Поставлене завдання набуває особливої значущості при формуванні регіональної стратегії розвитку, в процесі якого важливо мати уявлення про природні чинники, порівняльні переваги того чи іншого регіону, а також його відмінності, особливості, специфіку, історичні та культурні коріння тощо. Такий аналіз сучасного стану розвитку регіону рекомендується здійснювати шляхом стратифікації регіонального простору.

Регіональна стратифікація може бути розглянута, на наш погляд, як система критеріїв структурування ринкового простору регіону (див. рис. 5.2). При стратифікації ринкового простору адміністративно-територіальної одиниці рекомендується провести так зване розшарування, яке дозволить виявити особливості та специфіку конкретного регіону з наступних його складових: природне середовище; економічний потенціал; науково-технічний потенціал; трудовий потенціал; соціальний розвиток; торговельно-комерційний потенціал; фінансовий потенціал; просторово-економічний потенціал.



Рис. 5.2. Схема складових стратифікації ринкового простору регіону.

Критеріями оцінки наведених складових стратифікації ринкового простору регіону можуть бути різноманітні показники, насамперед оцінка природного середовища, яка включає геополітичне положення регіону; геологічну будову; клімат; рельєф; різноманітність ґрунтів і рослинності; корисні копалини; оцінку земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів та стан навколишнього природного середовища, інші природні чинники.

Так, загальний аналіз природного середовища Харківського регіону свідчить, що він має сприятливі умови для розвитку високоефективного сільського господарства та сталого розвитку промисловості.

Економічний потенціал оцінюється за рівнем розвитку і структурою продуктивних сил, ступенем автоматизації та інформатизації виробництва, обсягами і структурою господарства, рівнем оновлення основних фондів, диверсифікацією виробничої бази, наявністю наукоємних галузей і підприємств, станом та можливостями розвитку будівельного комплексу, інфраструктурним забезпеченням господарства регіону, станом та розвитком транспортних комунікацій.

Крім того, треба оцінити виробничо-господарську спеціалізацію регіону, для чого необхідно визначити коефіцієнт включення регіону в міжрегіональну кооперацію і спеціалізацію виробництв, співвідношення структур ввезення і вивезення продукції із струк-

турою попиту на засоби виробництва, структуру потреб регіону у ввезеній продукції по галузях господарства, скласти ввізний і вивізний, а також паливно-енергетичний баланс регіону.

*Науково-технічний потенціал* оцінюється за показниками освітнього рівня робочої сили (в тому числі кількості вищих навчальних закладів), наявністю технопарків, науково-дослідних, проектних та інших організацій, які займаються науковою діяльністю і впровадженням її результатів.

Аналіз *трудового потенціалу* передбачає насамперед визначення демографічної ситуації в регіоні, яка може бути охарактеризована показниками чисельності та приросту (скорочення) населення. Ринок трудових ресурсів характеризується рівнем зайнятості працівників, ступенем відповідності їх наявним робочим місцям, а також рівнем доходів та витрат населення, його економічною активністю.

Стан *соціального розвитку регіону* залежить від багатьох чинників, тому його оцінка може бути здійснена по окремих напрямках: основні показники охорони здоров'я, співвідношення заробітної плати, пенсії та встановлених соціальних нормативів, соціальні гарантії, введення в експлуатацію об'єктів соціальної сфери, видатки державного та місцевого бюджетів на охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру і спорт, соціальне забезпечення в регіоні.

Можливості *торговельно-комерційного потенціалу* залежать передусім від загального стану промисловості регіону, а також характеру товарного обігу. Тому необхідно проаналізувати обсяги продажу споживчих товарів за усіма каналами реалізації (обсяг роздрібного товарообігу, обіг організованих ринків) та обіг неформальних ринків (роздрібний товарообіг юридичних осіб, що здійснюють роздрібну торгівлю та громадське харчування, товари, які ввезені в регіон у великих або незначних кількостях).

*Фінансовий потенціал регіону* охоплює комерційні банки, пенсійні фонди, страхові й інвестиційні компанії. Важливою складовою фінансового потенціалу території є рух інвестицій, тому необхідно здійснювати оцінку інвестиційної привабливості регіону, розробляти його інвестиційний паспорт.

*Оцінка інфраструктури та комунікацій* здійснюється на основі аналізу наявних транспортних шляхів та інших комунікацій,

у тому числі міжрегіональних і міжнародних, ступеня активності міжрегіонального та міжкордонного співробітництва.

Проведення стратифікації ринкового простору регіону дозволяє виявити його конкурентні переваги, а також так звані слабкі місця, які обов'язково повинні бути враховані при розробці регіональної стратегії розвитку.

Методичні рекомендації формування регіональних стратегій розвитку, затверджені Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України, наведені у *додатку Б*.

Розробка стратегії регіонального розвитку має подвійне призначення. По-перше, це, безумовно, основа для подальшої розробки планів і програм власного розвитку регіонів, визначення кількісних показників-завдань та строків їх виконання, учасників реалізації. По-друге, це — обґрунтування укладання угоди між центром та регіоном на спільне фінансування протягом декількох років тих завдань, які відбивають сферу державних інтересів і підлягають першочерговому вирішенню, тобто становлять складову державних пріоритетів регіонального розвитку на майбутнє. Йдеться про розробку і впровадження нових суб'єктно-об'єктних відносин у системі регіонального управління. Регіональне управління в Україні можна розглядати у двох аспектах: як державне управління регіоном (тоді держава — це суб'єкт управління, а регіон — об'єкт) та як власне регіональне управління (тоді органи регіонального управління є суб'єктом, а територіальна спільнота — об'єктом управління). Відносини матимуть характер партнерства — протягом реалізації угоди держава та регіон діють у співробітництві, об'єднуючи загальні зусилля щодо регіонального розвитку шляхом впровадження спільних заходів, координації дій та розподілу відповідальності: не тільки регіон матиме зобов'язання перед державою, а й держава нестиме та виконуватиме чіткі зобов'язання перед регіоном. Це принципово відрізняє їх від відносин суворої субординації, які мають місце нині.

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗАСВОЄННЯ МАТЕРІАЛУ

1. Які цілі сучасної зміни інструментів регіональної політики?
2. У чому сутність нової національної системи планування розвитку регіонів (призначення, склад)?



3. Висвітліть принципи стратегічного планування розвитку регіонів.
4. Назвіть головну мету державної регіональної політики.
5. Сформулюйте основні завдання, які необхідно вирішити для досягнення головної мети державної регіональної політики.
6. Охарактеризуйте етапи розробки регіональної стратегії розвитку.
7. Що розуміється під стратифікацією регіонального простору?

**Рекомендована  
література**

1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16.

2. Ансофф И. Стратегическое управление / Сокр. пер. с англ.; Науч. ред. и авт. предисл. Л. И. Евенко. — М.: Экономика, 1989. — 519 с.

3. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика. — К.: Основи, 2000. — 190 с.

4. Без'яничний В. Ф., Мамонова В. В. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону // Актуальні проблеми державного управління. — 2000. — № 1 (6).

5. Блейклі Д. Едвард. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. — Львів: Літопис, 2003. — 412 с.

6. Бойко-Бойчук О. Стратегії розвитку міст України. — К.: Пульсари, РТІ, 2003.

7. Браун М. Пал. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. — К.: Основи, 2000. — 243 с.

8. Вакуленко В. М. Концептуальні напрями стратегічного планування економічного розвитку // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1—3 (1). — С. 83—86.

9. Вакуленко В. М. Основні підходи до розроблення стратегічних планів економічного розвитку міст // Економічний часопис. — 2000. — № 9. — С. 10—11.

10. Вакуленко В. М. Стратегічне планування економічного розвитку міста // Науково-інформаційний бюлетень «Управління сучасним містом». — Дніпропетровськ: Центр економічної освіти. — 2000. — № 3. — С. 45—48.

11. Виханський О. С. Стратегическое управление. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Гардарика, 1998. — 292 с.

12. Декларація щодо регіоналізму в Європі // Асамблея європейських регіонів, 1996 (Базель, 4 грудня).

13. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 232 с.

14. Джон М. Брайсон, Фарнум К. Алстон. Створення і реалізація вашого стратегічного плану.

15. Дробенко Г., Брусак Р., Свірський Ю. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. — Львів: Сполом, 2001. — 118 с.

16. Економіка міст: Україна і світовий досвід / За ред. В. Макухи. — К.: Основи, 1997.

17. Європейська хартія про місцеве самоврядування / Рада Європи. Відділ видань і документів. № 92-971-0804-8. — Страсбург, 1990 (травень).

18. Жижюнене Д. Паневежис. Возможности стратегического планирования / Эра городов, 1998 (<http://>).

19. Жихаревич Б. С., Лимонов Л. Э. Опыт разработки и мониторинга стратегического плана: СПб // Эра городов, 1998 (<http://>).

20. Зайцева О. А., Радушин А. А. Стратегический менеджмент. — М.: Центр, 1997. — 429 с.

21. Заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики. Затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р. // Управління сучасним містом. — 2001. — № 10—12 (4). — С. 155—164.

22. Казначевская Г. В. Стратегический менеджмент. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. — 352 с.

23. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону / Л. М. Бондаренко, Н. М. Внукова та ін. — Х.: ВАТ «Модель Всесвіту», 2001. — 52 с.

24. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з проведення в Україні адм. реформи. — К.: Центр політико-правових реформ; Центр розвитку українського законодавства, 1998. — 62 с.

25. Концепція державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. // Офіц. вісник України. — 2001. — № 22.

26. Крозбі Б. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються? — Проект USAID «Впровадження змін в політиці», 1997.

27. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией. — М.: Рус. деловая литература, 1998.

28. Локимов А. Н. Стратегический менеджмент. — М.: ЮНИТИ, 2000. — 375 с.



29. *Мамонова В. В.* Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку регіонів // *Управління сучасним містом.* — 2002. — № 1—3 (5) — С. 43—49.

30. *Мамонова В. В.* Стратегічне планування в управлінні сучасним містом // *Управління сучасним містом.* — 2001. — № 1—3 (1). — С. 129—135.

31. *Маршалова А. С., Новоселов А. С.* Основы теории регионального воспроизводства: Курс лекций. — М.: Экономика, 1998. — 112 с.

32. *Мелизов В. Д., Довгань Л. С.* Стратегічне управління. — К.: ТОВ «УВПК», 2000. — 387.

33. *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. — М.: Дело, 1992. — 701 с.

34. Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку. — К.: Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, 2002.

35. *Минезберг Г.* Стратегический процесс: концепции, проблемы, решения / Пер. с англ. — СПб: Питер, 2001. — 684 с.

36. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства / Под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, Б. Т. Пономаренко. — М.: Логос, 2001.

37. *Немцов В. Д.* Стратегічний менеджмент. — К.: УВПК «ЕксОб», 2001. — 560 с.

38. *Нудельман В., Санжаровський І.* Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики. — К.: Дата Банк Україна, 2003. — 282 с.

39. *Осітнянко А. П.* Планування розвитку міста. — К.: КНУБА, 2001. — 460 с.

40. Основні засади державної стратегії регіонального розвитку. — К.: Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, 2001. — 16 с. (проект).

41. *Пархоменко В., Прошко В., Мавко П.* Стратегічне планування розвитку громади: Практичний посібник — Львів: Сполум, 2002. — 160 с.

42. *Пахомов Ю.* Об экономических, социальных и цивилизованных аспектах рыночных реформ // *Общество и экономика.* — 2000. — № 8.

43. *Райт Г.* Державне управління. — К.: Основи, 1994. — 191 с.

44. *Райт Г.* Економічний розвиток місцевого самоврядування. — К.: УДУС, 1994.

45. *Райт Г.* Стратегічне планування місцевого самоврядування. — К.: УДУС, 1997.

46. Регіональна комплексна програма соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року. — Х., 1999.

47. Регіональне управління: Навч. посібник / За ред. Л. М. Зайцевої. — Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2000. — 240 с.

48. Розбудова місцевих рад в Україні: Посібник / Програма сприяння парламентові України. — К., 1999. — 122 с.

49. Розробка стратегії економічного розвитку: Навч. посібник для місцевих рад в Україні / Програма сприяння парламентові України; Упоряд. О. Зіневич. — К., 1999. — 72 с.

50. Розробка та реалізація стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / За ред. С. Максименка та ін. — К.: Дата Банк Україна, 2003. — 272 с.

51. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 112 с.

52. Руководство по управлению изменениями (для менеджеров и инструкторов самоуправления) / Пер. с англ. — Найроби, 1991; Клайпеда, 1993. — 188 с.

53. *Синк Д. Скотт.* Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и повышение / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1989. — 251 с.

54. Социально ориентированное местное управление: Опыт городов Германии для России. — СПб: Наука, 1999.

55. Сталий розвиток м. Києва у ХХІ сторіччі: стратегія та механізми / За ред. О. Невелєва та В. Данилишина. — К., 2001. — 342 с.

56. *Стеченко Д. М.* Управління регіональним розвитком: Навч. посібник. — К.: Вища шк., 2000. — 223 с.

57. Стратегическое планирование: Учебник / Под ред. Э. А. Уткина — М.: Тандем, Экмос, 1998. — 440 с.

58. Стратегія соціально-економічного розвитку Харківської області на 2002—2011 роки (Стислий виклад). — Х., 2002. — 184 с.



59. Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. — М.: Прогресс, 1993. — 320 с.

60. Україна. Людський розвиток: Звіт. — К., 1999.

61. Файоль А. Общее и промышленное управление. — М., 1991.

62. Фатхутдинов Р. А. Стратегический менеджмент. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-синтез»», 1997. — 304 с.

63. Харківська область в 2001 році: Стат. щорічник / За ред. М. Л. Чмихало. — Х.: ВП ХОУС, 2002. — 497 с.

64. Хизрич Р., Питерс М. Предпринимательство, или как вести собственное дело и добиться успеха. — М.: Прогресс-Универс, 1992. — 252 с.

65. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.

66. Шаров Ю. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посібник. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 86 с.

67. Шаров Ю. Управління змінами: Навч. посібник. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 75 с.

68. Шершньова З. Е. Стратегічне управління. — К.: КНЕУ, 1999. — 384.

69. Шершньова З. Е., Оборська С. В. Стратегічне управління: Навч. посібник. — К.: КНЕУ, 1999. — 334 с.

70. A strategic approach to economic development: a step-by-step process // Managing economic development: A guide to organisational state and local leadership strategies / J. S. Luke, C. Ventriss, B. J. Reed, C. M. Reed. — S. F.; L.: Jossey-Bass, 1988. — P. 35—52.

71. Caulfield I., Shultz J. Planning for Change: Strategic Planning in Local Government. — Essex: Longman Information & Reference, 1989. — 100 p.

72. Coopers I. Lybrand Introduction to Zaporozhye Oblast. — 1993.

73. Examining international trade and investment opportunities // Managing economic development: A guide to state and local leadership strategies / J. S. Luke, C. Ventriss, B. J. Reed, C. M. Reed. — S. F.; L.: Jossey-Bass, 1988. — P. 112—143.

74. Steiner G. A., Miner J. B. Management Policy and Strategy. — New York: 1977.

75. Hampton W. Local government and Urban Politics. — UK, 1991.

76. Hoskisson R. E., Hitt M. A., Wan W. P., Daphne Y. Theory and Research in Strategic Management: Swings of a Pendulum // Journal of Management. — 1999. — Vol. 25. — No. 3. — P. 417—447.

77. Bryson J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations. — San Francisco, 1988.

78. Lawton A., McKevitt D. Strategic Change in Local Government Management: Comparative Case Studies // Local Government Studies. — 1995. — Vol. 21. — No. 1. — P. 46—64.

79. McQuillan C. The Balancing Act: the Canadian Experience in Public Sector Reform for Private Sector Development // Good Governance for Private Sector Development and Investment / Ed. by Petter Langseth and Fionna Simpkins. — Amman, Jordan. — 1996. — Sept. 7—10. — P. 51—70.

80. Mega V. Panorama for improvement of living. — Dublin: Ireland, 1997.

81. Minizberg H. The Strategy Process — Concept, Cotexts, Cases. — N. Y.: Prentice Hall, 1991. — 756 p.

82. Organizing for strategic economic development // Managing economic development: A guide to state and local leadership strategies / J. S. Luke, C. Ventriss, B. J. Reed, C. M. Reed. — S. F.; L.: Jossey-Bass, 1988. — P. 53—70.

83. Owen E. Hughes. Public Management & Administration. An Introduction. — N. Y.: Martin's press Inc., 1994. — 294 p.

84. Public Management Reform in the Belgium Federal Administration («Copernicus»-plan). — Brussels, 2000. — 28 p.

85. Rowe A. J. and oth. Strategic Management. A Methodological Approach. — Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1994. — 1040 p.

86. Sessions P. Government Should Be No Better Off Than the People It Serves // The Public Manager. — 1999. — Vol. 28. — No. 3. — 17 p.

87. Smith D. The Process of Public Policy Formation in the USA // Presentation Papers of NYU Wagner Graduate School of Public Service. — 2000. — 17 p.



88. The Local Government Act — 2000. — London, 2000. — 27 p.
89. Venna Y. Reforming and Developing Public Administration and Public Services in Europe // Presentation Paper of EIPA. — 2000. — 15 p.
90. Wit B., Meyer R. Strategy, Process, Content, Context. — International Thomson Business Press, 1998. — 1252 p.
91. Wright P., Kroll M. Y., Parnell Y. Strategic Management: Concepts and Cases. — N. Y.: Prentice Hall International, 1996. — 102 p.
92. Higgins J. M., Vineze J. M. Strategic Management and organizational policy. — 3-d ed. — N. Y.: The Dryden Press, 1986. — 916 p.
93. [www.a-counter.kiev.ua](http://www.a-counter.kiev.ua). — сайт міст України.
94. [www.aemnet.hu](http://www.aemnet.hu) — стратегічне планування в Угорщині та країнах Європи.
95. [www.citystrategy.leotief.ru](http://www.citystrategy.leotief.ru) — сайт Леонтіївського центру — стратегічне планування в містах Росії.
96. [www.detr.gov.uk](http://www.detr.gov.uk) — сайт департаменту з планування Уряду Великобританії.
97. [www.eurograd.spb.ru](http://www.eurograd.spb.ru) — Інститут Євроград (СПб) — стратегічне планування: моніторинг по Росії та інших країнах світу.
98. [www.idea.gov.uk](http://www.idea.gov.uk) — сайт асоціації місцевих влад Великобританії.
99. [www.lib.cango.net.kg](http://www.lib.cango.net.kg) — концепції стратегічного планування.
100. [www.strategy.burg.ru](http://www.strategy.burg.ru) — світовий досвід та досвід регіонів Росії в сфері стратегічного планування.
101. [www.tacis.federation.ru](http://www.tacis.federation.ru) — сайт ТАСІС — розділ по практиці стратегічного планування.
102. [www.usukraine.org](http://www.usukraine.org) — сайт Інституту ім. П. Орлика, який займається в тому числі розробкою методології стратегічного планування.

## Словник термінів

**Адміністративно-територіальна одиниця** — область, район, місто, район у місті, селище, село.

**Адміністративно-територіальний устрій України** — обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові — адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будуються система державних органів і система місцевого самоврядування.

**Баланс** — система показників, які характеризують ресурси за джерелами надходжень та їх розподіл по всіх напрямках витрат.

**Балансовий метод планування** — використання засобів, які покликані забезпечити зв'язок потреб та ресурсів, вимірювання витрат і результатів у відтворювальному процесі.

**Безпека** — стан захищеності життєво важливих інтересів усіх об'єктів безпеки (держави, суспільства, особистості) від реальних чи потенційних ризиків за своїм походженням зовнішніх та внутрішніх небезпек: політичних, економічних, військових, інформаційних, екологічних та ін.

**Бенчмаркінг** — аналіз і оцінка досягнутого рівня (ситуації, показників тощо) порівняно з аналогами з метою запозичення передового досвіду і визначення раціональних напрямів діяльності.

**Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)** — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

**Бюджет розвитку** — доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

**Бюджетна децентралізація** — процес передачі частини прав, компетенцій, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади на користь місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

**Виконавчі органи рад** — органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, ра-

йонними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

**Власні доходи** — доходи, які належать виключно місцевій владі і збираються нею з джерел, що знаходяться на підвідомчій території.

**Внутрішнє середовище організації** — сукупність внутрішніх ресурсних, інституційних, ціннісних та інших чинників, які властиві організації та контролюються нею (операційна система, якість та конкурентоспроможність продукції, портфель продукції і послуг, система управління, персонал тощо).

**Вразливість** — категорія, що характеризує можливу величину збитку при певному рівні умов ризикової ситуації. Тобто вона вказує: наскільки об'єкт чи процес підпадає під вплив конкретної ризикової події.

**Генеральний план розвитку (проект планування) міста** — основний документ, що визначає планувальну структуру населеного пункту, функціональне зонування його території, розміщення центрів обслуговування, організацію транспортних зв'язків та інженерного забезпечення.

**Глобалізація** (від франц. *global* — взятий у цілому, загальний) — процес формування транснаціонального середовища, насамперед транскордонного економічного середовища та єдиного інформаційного простору.

**Деконцентрація** — передача повноважень центральної влади її повноважним органам і представникам на місцевому рівні.

**Делеговані повноваження** — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

**Державна стратегія регіонального розвитку** — модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.



**Державні фінанси** — система грошових відносин, обумовлена існуванням держави, що має державно-владний, примусовий характер і спрямована на здійснення перерозподілу валового національного продукту з метою створення грошових фондів для фінансування задоволення суспільних потреб.

**Децентралізація управління** — передача права прийняття рішень з питань місцевого значення від органів державного управління органам місцевого самоврядування, розподіл повноважень між центральними і місцевими самоврядними органами влади й управління, чітке розмежування компетенції, сфер діяльності та відповідальності.

**Директивне планування** — обов'язкове прийняття об'єктом завдань, встановлених суб'єктом управління; в ринковій економіці може здійснюватися в екстремальних ситуаціях (глибока економічна криза, військові дії або після їх завершення).

**Дотація** — кошти, що передаються з Державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їх доходів і видатків.

**Екологічний аудит (екоаудит)** — систематичний процес об'єктивного отримання та оцінки даних з урахуванням екологічної ситуації, з'ясування міри відповідності між фактичним станом об'єкта аудитування та встановленими нормативно-технічними документами і критеріями, а також доведення результатів цієї роботи до клієнта. (Згідно із визначенням, прийнятим Канадською асоціацією стандартів, 1994 р.).

**Екологічний менеджмент (екоменеджмент)** — комплекс заходів з управління станом навколишнього природного середовища та рівнем екологічної безпеки і ризику на різних ієрархічних (макро-, мезо- та мікро-) рівнях господарювання.

**Економічність** — характеристика витрачених зусиль, пов'язана з визначенням масштабів використаних ресурсів для забезпечення якісної діяльності в необхідних обсягах.

**Ефективність** — зіставлення досягнень із зусиллями, вміння робити речі «правильно», співвідношення між «виходом» системи, її результатом та «входом» (ресурсами, витраченими на досягнення результату), тобто це «ціна» результату.

**Загальні збори** — зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

**Закріплені доходи** — доходи, які повністю або на основі фіксованого відсотка, на постійній чи довготерміновій основі, у встановленому законом порядку надходять до відповідного місцевого бюджету.

**Зовнішнє мікросередовище** — чинники, які діють на конкретну організацію безпосередньо і щоденно. У мікросередовищі аналізують становище на ринках товарів (послуг), споживачів (покупців, клієнтів), попит на товари чи послуги, цінову політику, конкурентів і конкурентне середовище, просування товарів (послуг), ринкові забезпечуючі структури (інформаційні, фінансові та ін.).

**Зовнішнє макросередовище** — чинники, які формують зовнішнє середовище для більшості організацій (даного ринку, території, країни) і впливають на них більшою мірою у довгостроковому аспекті та опосередковано (політичні, економічні, соціально-демографічні, технологічні, культурні чинники, що діють у державі в цілому). До них належить і вся система державного регулювання соціально-економічних процесів, хоча вона впливає безпосередньо як на довгострокову, так і на поточну діяльність організацій.

**Зовнішнє середовище міста** — зовнішнє його оточення (регіональне, державне, світове), де діють чинники, що практично не піддаються контролю і управлінню. Головна мета аналізу зовнішнього середовища — виявити зовнішні небезпеки і додаткові можливості зовнішнього середовища, оцінити їх стратегічне значення. Для цілей аналізу у зовнішньому середовищі виділяються макро- та мікросередовище. Критеріями зарахування чинника до якогось з них є масштаб, ступінь та спосіб його впливу на розвиток міста.

**Зовнішнє середовище організації** — чинники зовнішнього оточення, які практично не контролюються даною організацією: чинники макросередовища (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.), що впливають на діяльність організації переважно у довготривалому аспекті та опосередковано; чинники мікросередовища (клієнти — споживачі товарів та послуг, конкуренти, постачальники, інші ринкові та неринкові

структури), що впливають на діяльність організації переважно безпосередньо.

**Зовнішні загрози (небезпеки)** — небезпеки і перешкоди зовнішнього оточення, які справляють негативний вплив і можуть заважати діяльності чи розвитку організації в потрібному напрямі й утруднювати досягнення стратегічних цілей.

**Зовнішні можливості** — додаткові, пов'язані із зовнішніми обставинами шанси, які можуть позитивно впливати на діяльність і розвиток організації в потрібному аспекті та які вона може використовувати для розробки й реалізації стратегії.

**Зона уваги** — проблемний напрям, що виявляється у ході ситуаційного аналізу, формулюється у загальному вигляді за типом запитань «що погано?», «що турбує?», «що слід вирішувати?», «на що звернути увагу при розробці стратегії?» тощо. Отже, зони уваги характеризують перешкоди у реалізації місії. При подальшому опрацюванні кожна зона переформулюється як окрема проблема чи їх сукупність.

**Зонінг** — спосіб організації землекористування на основі встановлення правил, умов, норм та стандартів щодо використання і забудови територій населених пунктів.

**Зонування території** — встановлення доцільних або припустимих видів використання та забудови території, їх взаємного просторового розташування, а також меж зон, регламентація планувальних параметрів і стандартів забудови земельних ділянок у кожній зоні.

**Індикативне планування** — встановлення лише обмеженого числа обов'язкових завдань, залишивши за об'єктом право самостійно планувати свою діяльність; індикативний план у цілому має рекомендаційний характер.

**Інтрапренерство в бізнесових структурах** — підприємництво на робочому місці та втілення підприємницького духу в існуючу організацію.

**Інтрапренерство в суспільному управлінні** — службове підприємництво, сучасний стиль діяльності державних службовців, який інтегрує ринкові підходи до управління, партнерство з приватним сектором, впровадження механізмів конкуренції, інноваційність і творчість при ухваленні рішень.

**Картографічний метод планування** — форма моделювання природних та соціально-економічних явищ, які мають просторовий характер, шляхом формування географічної карти як особливого носія впорядкованої інформації про певну територію.

**Комплексна безпека території** — такий стан навколишнього природного середовища, за якого гарантовано захищеність життєво важливих інтересів держави (особи, суспільства) від реальних чи потенційних загроз, що створюються антропогенним або природним впливом на довкілля.

**Контракти (угоди) регіонального розвитку** — угода між Кабінетом Міністрів України та обласною радою про здійснення та фінансування спільних заходів щодо регіонального розвитку на три—п'ять років.

**Концепція державної регіональної політики** — загальний задум, конструктивний принцип діяльності держави у сфері регіональної політики, визначає головну мету державної регіональної політики, основні завдання, які передбачається вирішити для досягнення поставленої мети, а також пріоритетні напрями їх реалізації.

**Маркетинг міста** — процес створення методами ринкового регулювання сприятливого міського середовища для виробництва товарів та послуг і життєдіяльності населення на основі виявлення, створення та реалізації чинників екологічно і соціально орієнтованої місцевої політики розвитку та функціонування.

**Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування** — рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

**Мінімальний бюджет місцевого самоврядування** — розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

**Мінімальний рівень соціальних потреб** — гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.



**Місія** — вища, генеральна мета організації, яка визначає причину її існування на ринку і головне призначення. Місія — це оголошення потреб, для задоволення яких створена організація. Правильно і вдало сформульована місія орієнтує всю діяльність організації на клієнта.

**Місія органу управління містом** — генеральна мета діяльності, що визначає призначення органу управління містом по відношенню до територіальної громади, регіональної влади, держави у цілому.

**Місто** — великий населений пункт, що виконує промислові, організаційно-господарські, управлінські, культурні, транспортні та інші функції, переважна більшість населення якого зайнята поза сільським господарством.

**Місцева державна адміністрація** — місцевий орган виконавчої влади, який в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

**Місцева ініціатива** — форма волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

**Міське самоврядування в Україні** — гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

**Місцевий референдум** — форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

**Місцеві фінанси** — система економічних відносин щодо формування, розподілу та використання грошових фондів з метою забезпечення функцій, покладених на місцеві органи влади й управління.

**Мотивація** — управлінська діяльність, що забезпечує спонукування до дії, спрямованої на досягнення поставленої мети.

**Небезпека** — величина, що якісно характеризує можливий рівень збитку у випадку появи ризикової ситуації.

**Нормативний метод планування** — обґрунтування планових показників системою науково розроблених норм і нормативів, на основі яких можуть визначатися, наприклад, потреби населення у тих чи інших товарах і послугах, використання виробничих ресурсів та ін.

**Обласний бюджет** — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

**Орган управління містом** — інтегрована категорія, до складу якої включається міська рада та її виконавчі органи.

**Органи самоорганізації населення** — представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

**Організація** — 1) процес, діяльність, спрямовані на впорядкування взаємодії між людьми, речами та ідеями; 2) форма прояву спільної діяльності (тобто конкретна організаційна структура: фірма, концерн тощо).

**Планування** — вид управлінської діяльності, спрямований на визначення перспективного стану об'єкта (системи), сприяє створенню орієнтирів майбутньої діяльності.

**Планування розвитку території** — досягнення раціональної організації території, обґрунтованого розміщення виробництв, їх комплексів, житлових районів, громадських центрів, об'єктів інфраструктури, зон масового відпочинку, охорону та поліпшення навколишнього природного середовища.

**Посадова особа місцевого самоврядування** — особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

**Постійні комісії ради** — органи ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

**Поточний бюджет** — доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються та використовуються для покриття поточних видатків.

**Право комунальної власності** — право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

**Представницький орган місцевого самоврядування** — виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

**Пріоритет** (від лат. *prior* — перший, старший) — першочерговість у здійсненні діяльності. Є наслідком суперечності між нагальними потребами та наявними ресурсами, які завжди обмежені. Визначення пріоритетів діяльності — ключовий елемент розробки стратегії управлінських дій.

**Проблема** — розбіжність між існуючим і бажаним станом системи, об'єкта, ситуації, яку (розбіжність) треба усунути для досягнення визначених цілей і забезпечення ефективної роботи, а шляхи ліквідації цієї розбіжності заздалегідь невідомі. Стратегічні проблеми — проблеми, вирішення яких пов'язане з ключовими аспектами діяльності організації і впливає на ефективність реалізації її місії.

**Програми економічного і соціального розвитку регіонів** — програми, які розробляються на основі регіональних стратегій, містять кількісні та якісні економічні показники, що ідентифікують конкретні дії по певних цілях та напрямках діяльності.

**Програмне планування розвитку території** — розробка програми економічного і соціального розвитку території — документа, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби і напрями їх досягнення, формується комплексна система взаємоузгоджень і заходів, спрямованих на ефективне вирішення проблем розвитку території, досягнення стабільного її економічного зростання.

**Пропорції відтворювання** — кількісні співвідношення елементів відтворювального процесу, галузей господарства окремих регіонів та країни в цілому, вихідні дані планування розвитку території.

**Районний бюджет** — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

**Районні й обласні ради** — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

**Регіоналізація** — делегування державою регіонам повноважень щодо вирішення власних економічних та соціальних проблем згідно з принципом субсидіарності.

**Регіональні стратегії розвитку** — моделі досягнення соціально-економічних цілей регіонів, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій.

**Результативність** — характеризує дієвість, досягнення, ступінь завершення системою потрібної роботи й реалізації встановлених цілей, показує, що було зроблено внаслідок здійснених зусиль і витрат ресурсів. Результативність — вміння робити «правильні» або «потрібні» речі, а для її оцінки можна застосувати три критерії: чи робимо ми всі потрібні речі (кількість, портфель товарів та послуг), чи робимо ми потрібні речі відповідно до заздалегідь встановлених вимог (якість), чи робимо ми потрібні речі вчасно (своєчасність).

**Ризик** — величина, яка кількісно характеризує ймовірність появи ризикового випадку з певним рівнем збитку, виражена у відсотках.

**SWOT-аналіз** (англ. аббревіатура від *strength* — сила, *weakness* — слабкість, *opportunities* — можливості, *threats* — загрози) — аналіз зовнішнього та внутрішнього середовищ міста для визначення його сильних і слабких сторін, можливостей та загроз зовнішнього оточення. Забезпечує повне системне уявлення про потенціал розвитку міста і чинники, які на нього впливають, надає повноцінну інформацію для розробки стратегій (якісна стратегія використовує і розвиває сильні сторони міста для реалізації додаткових нових можливостей, долає чи мінімізує негативні ефекти слабких сторін і зовнішніх загроз).

**Сильні сторони організації** — ресурси, здатності, внутрішні обставини чи ситуації, які допомагають реалізації зовнішніх



можливостей, послаблюють дію зовнішніх загроз і в цілому сприяють діяльності або розвитку організації в потрібному напрямі та реалізації її стратегії.

**Ситуаційний аналіз** — аналіз вихідної ситуації, який провадиться за спеціальною методикою, визначає «зони уваги» і проблеми діяльності та розвитку і надає аналітичну інформацію для розробки стратегії.

**Сільський, селищний, міський голова** — головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

**Сільські, селищні, міські ради** — органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені і в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України.

**Слабкі сторони організації** — недостатня якість чи відсутність відповідних матеріальних або нематеріальних ресурсів, внутрішні чинники, обставини чи ситуації, які зменшують потенціал використання зовнішніх можливостей, посилюють можливий вплив зовнішніх загроз і в цілому негативно впливають на діяльність чи розвиток організації в потрібному напрямі та реалізацію її стратегії.

**Соціальна інфраструктура міста** — підрозділ міського господарства, інтегрованою ланкою якого є діючий на території міста комплекс об'єктів, що об'єднує матеріальні й організаційні елементи обслуговування населення міста.

**Стейкхолдери організації** — будь-які особи, групи, організації, які зацікавлені у діяльності даної організації або підпадають під її діяння і вплив та можуть справляти власний вплив на її діяльність, ресурси чи оцінку результатів роботи. Для органу місцевого самоврядування основними зовнішніми стейкхолдерами є населення громади, суб'єкти підприємницької діяльності території, громадські організації, партії, рухи, преса, органи державного управління, інші контактні аудиторії; внутрішніми — департаменти представницької та виконавчої влади в громаді, комунальні підприємства, працівники цих структур.

**Стратегічне бачення розвитку міста** — ключовий замисел стосовно генерального напрямку розвитку міста на досить відда-

лену перспективу (15—20 років), яке з урахуванням прагнень територіальної громади визначає в якісному вигляді майбутнє уявлення міста, зокрема, його провідну спеціалізацію й специфічне місце у господарському комплексі країни, основоположні соціальні цінності та орієнтири.

**Стратегічне планування розвитку міста** — системна технологія обґрунтування та прийняття ключових рішень стосовно майбутнього розвитку міста і його територіальної громади з метою підвищення якості життя, яка реалізується на підставі ситуаційного аналізу, враховує власний потенціал розвитку міста й можливості зовнішнього середовища, визначає основні пріоритети діяльності та результативні показники.

**Стратегічний вибір міста** — визначає магістральні напрями майбутнього розвитку територіальної громади міста й реалізується у розробці стратегічного бачення та стратегій розвитку.

**Стратегічний план** — формалізований документ, що розробляється на підставі стратегії і визначає конкретні заходи, їх послідовність, строки, ресурси, відповідальність.

**Стратегія** — узагальнююча концепція, модель досягнення цілей. Стратегія не вказує точно, як організація має досягати своїх цілей (для цього створюються певні плани і програми як формалізовані документи).

**Субвенція** — кошти, які передаються місцевим бюджетам з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню у випадку їх нецільового використання.

**Субсидіарність** — принцип, згідно з яким політична влада повинна втручатися в місцеві справи лише в тих межах, в яких якась спільнота не в змозі задовольнити певні потреби. Субсидіарність визначає не тільки межу втручання вищої влади у справи громад, а й зобов'язання цієї влади діяти таким чином, щоб надати можливість громадам приймати рішення самостійно.

**Субсидія** — кошти, що надаються з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

**Територіальна громада** — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними ад-

міністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

**Трансферти** — кошти, що передаються з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій тощо.

**Урбанізація** (від франц. *urbanisation* — міський) — процес зростання ролі міст у розвитку суспільства, зосередження промисловості та населення у великих містах, який протягом часу формує певний спосіб життя населення, його освітньо-професійну та соціальну структуру, визначає характер розселення і розміщення продуктивних сил, види економічної діяльності та можливості використання їх результатів.

**Фінансово-кредитні ресурси органів місцевого самоврядування** — кошти, що залучаються місцевою владою до бюджету за рахунок кредитів, внутрішніх місцевих позик і лотерей, дивідендів від цінних паперів та інших запозичених ресурсів.

**Функціональна зона** — спеціалізований простір, призначений для виконання певного виду чи комплексу подібних видів діяльності.

**Функціональне призначення соціальної інфраструктури** — надання населенню матеріальних та нематеріальних послуг щодо задоволення різноманітних його потреб, створення якісних умов проживання.

## Додаток А



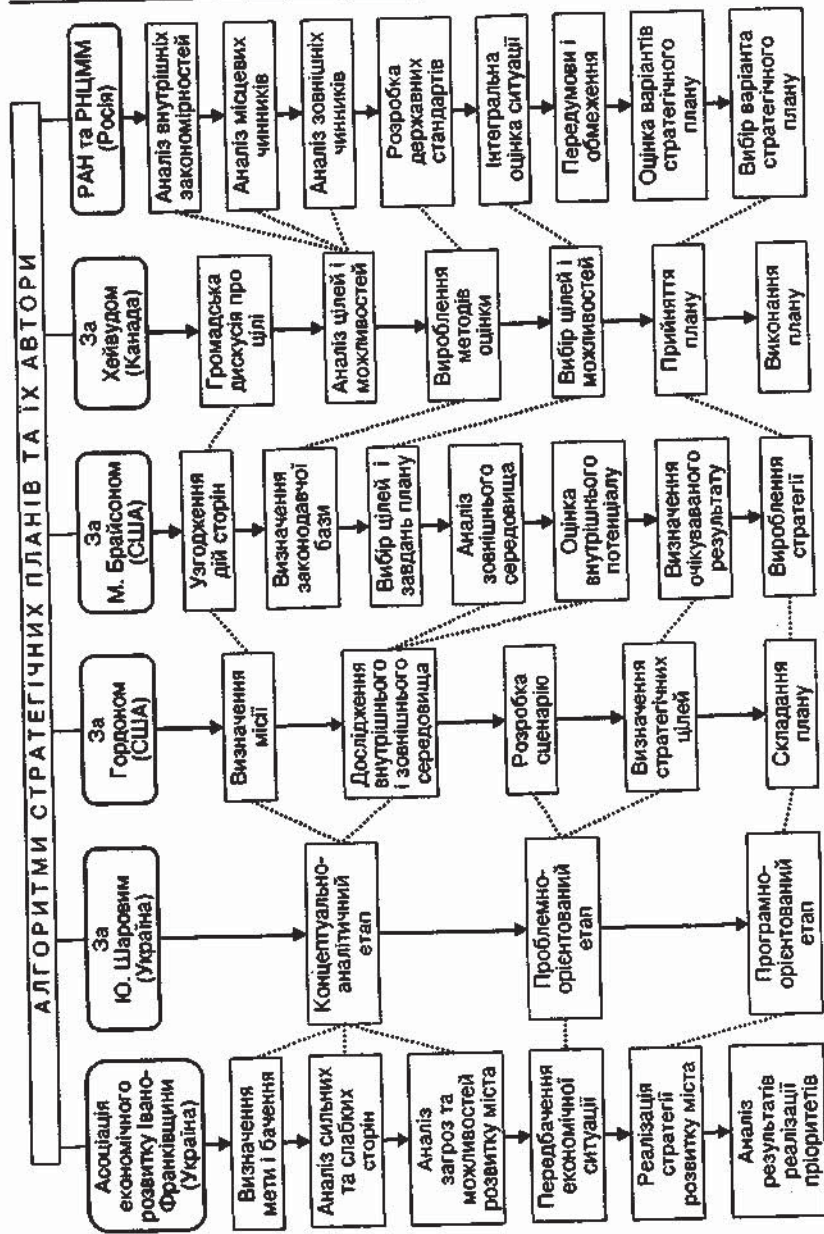


Рис. А.1. Порівняння алгоритмів стратегічного планування.

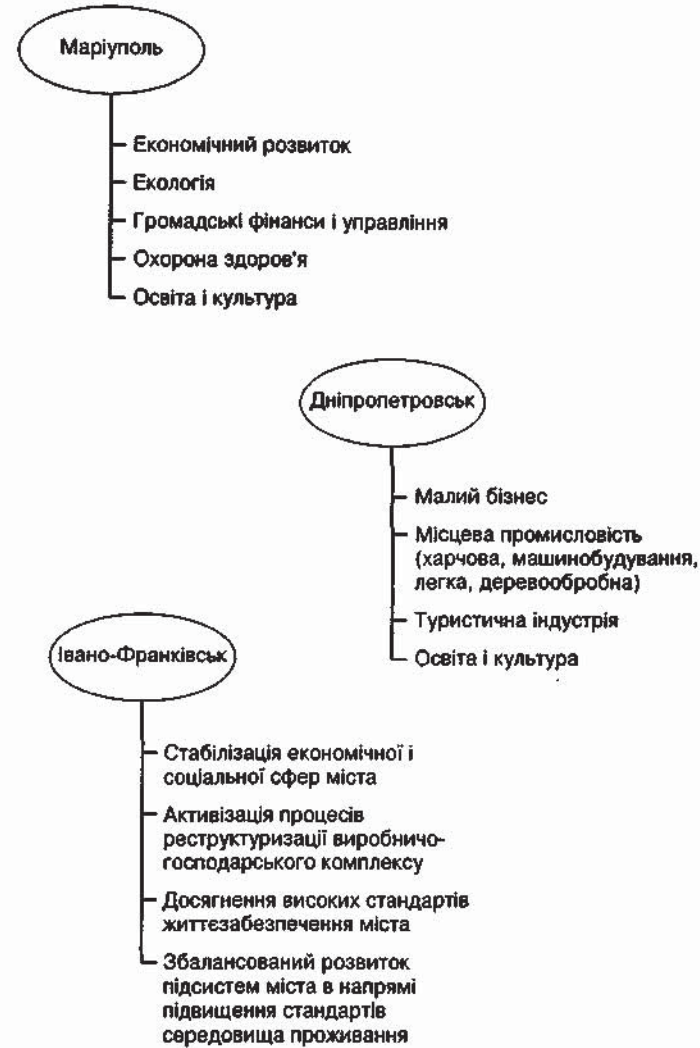


Рис. А.2. Визначені стратегічними планами пріоритетні напрями розвитку міст України.

## МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ

Затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224

### І. Загальні положення

1. Ці Методичні рекомендації встановлюють єдиний порядок та основні методичні засади розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку (далі — РСР). Вони є типовими і можуть уточнюватися залежно від специфіки регіону за погодженням з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики.

2. Основні принципи Методичних рекомендацій відповідають загальноприйнятим у світовій практиці методам розроблення стратегічних документів.

3. Для цілей цих Методичних рекомендацій регіон — окрема одиниця системи адміністративно-територіального устрою — Автономна Республіка Крим, область, міста Київ та Севастополь.

4. Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на середньостроковий (4—6 років) та довгостроковий (10—15 років) періоди. У РСР з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки конкурентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються першочергові пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань, та критерії їх розв'язання.

5. РСР є основою для розроблення: середньострокових програм економічного і соціального розвитку регіонів, що мають визначити показники видатків державного і місцевих бюджетів, необхідних на наступні бюджетні періоди для стратегічних цілей регіонального розвитку, здійснення яких триває більше одного бюд-

Додаток Б



жетного року; щорічних програм економічного і соціального розвитку регіонів, що визначають послідовні заходи першочергової реалізації регіональної стратегії розвитку та необхідні для цього витрати, що включаються до проекту бюджету відповідного регіону на наступний рік; угод між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами щодо регіонального розвитку; визначення депресивних територій.

## II. Порядок розроблення, розгляду та затвердження проекту РСР

1. Нормативно-правовою базою для розроблення РСР є Конституція України (254к/96-ВР), Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР), «Про місцеві державні адміністрації» (586-14), «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (1602-14), Концепція державної регіональної політики (341/2001), інші відповідні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів влади Автономної Республіки Крим, центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідного регіону. При розробленні РСР ураховуються документи Конференції Організації Об'єднаних Націй з питань навколишнього середовища і розвитку Ріо-92 «Порядок денний XXI ст.», інші міжнародні нормативні акти.

2. Функції з методичного забезпечення процесу розроблення РСР здійснює центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики на основі Національної стратегії регіонального розвитку, затверджених довгострокових державних цільових (галузевих) програм соціально-економічного розвитку, аналітичних та прогнозних матеріалів центральних та місцевих органів виконавчої влади, наукових і проектних інститутів визначає та надає Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям (не пізніше, ніж за півроку до початку прогнозованого періоду реалізації стратегії) перелік і характеристику загальнодержавних пріоритетів, які мають бути враховані при розробленні відповідних РСР.

3. Відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР) та «Про місцеві державні адміністрації» (586-14) проекти РСР розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями на основі відповідного рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад, у якому встановлюються терміни розроблення, порядок його фінансування, процедури розгляду та затвердження проекту РСР.

4. Для забезпечення розроблення проекту РСР рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій можуть бути утворені робочі групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо.

## III. Склад та зміст проекту РСР

1. Проект РСР розробляється у складі текстових та графічних матеріалів. Стратегічний план регіонального розвитку повинен включати: вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розроблення документа; описово-аналітичну частину — детально викладений з географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку регіону; бачення майбутнього — відображення (узагальнення) найбільш загальних та тривалих уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону; характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (СВОТ-аналіз); стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій — сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей з детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування; механізми реалізації стратегічного плану; авторський колектив учасників розробки — список учасників розроблення стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробляли.

2. Описово-аналітична частина РСР має містити дані про: географічне розташування, оточення регіону; ландшафтні особливості рельєфу, характеристику ґрунтів та гідрологію; природно-ресурс-

ний потенціал; кліматичні умови (температурний режим, опади, вологість повітря, вітри тощо); адміністративний поділ, місце в загальнодержавному поділі праці; особливості соціально-економічного розвитку в динаміці за останні 10 років; екологічну ситуацію на території регіону; політичну ситуацію; фінансово-бюджетну ситуацію; рівень життя населення та його ділову активність. Основою для розроблення описово-аналітичної частини стратегічного плану є офіційні дані Держкомстату України, обласних, районних управлінь статистики, інформаційні матеріали анкетувань та соціологічних опитувань тощо. Система показників, необхідних для здійснення аналізу стану розвитку регіону, визначається розробником РСР. У процесі підготовки описово-аналітичних матеріалів РСР можуть використовуватися картографічні, ілюстраційні та інші матеріали: комплекс географо-економічних карт та схем; кадастрові карти всіх видів; спеціальні схеми та креслення; фотоматеріали території та окремих її об'єктів; історичні матеріали тощо. Аналітичні матеріали та вирішення РСР розробляються як щодо регіону в цілому, так і щодо окремих його частин, що різняться специфікою проблем соціально-економічного розвитку. На основі зазначеного характеризуються головні проблеми розвитку регіональної економіки та соціальної сфери.

3. Стратегічний план, який містить стратегічні цілі і плани дій, повинен ґрунтуватися на баченні, що визначає шлях розвитку регіону. Бачення майбутнього — це новий елемент довгострокового планування розвитку. Термін «стратегічне бачення» окреслює різносторонній оптимістичний погляд на розвиток регіону в майбутньому і є основою тих завдань, виконання яких буде визначено стратегічним планом. Визначення стратегічного бачення громадою регіону власного майбутнього можливо здійснювати шляхом обговорення із залученням засобів масової інформації, анкетування, публічних виступів тощо.

4. Місія регіону виражає вищий сенс, мету існування громади в майбутньому. Місія розвитку регіону тісно пов'язана з такою категорією, як бачення його розвитку. Вона включає довготермінове бачення суспільством того, яким воно прагне стати. Місія може бути обґрунтована та визначена за умов чіткого уявлення про наявні майбутні ресурси регіону, його конкурентоспроможність на внутрішньому та зовнішньому ринках, соціально-політичну та економічну ситуацію тощо.

5. Характеристика конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону, розроблення стратегічного плану розвитку здійснюється на основі діагнозу стартових умов регіонального розвитку шляхом СВOT-аналізу (*Сила* (сильні сторони) — *Вади* (слабкі сторони) — *Обставини* (можливості) — *Труднощі* (загрози) тенденцій і передбачуваних наслідків їх збереження), проблем та існуючих прогностичних матеріалів соціально-економічного розвитку регіону, потужності та ефективності використовуваних наукового, природного, економічного, трудового потенціалу. Аналізуються екзогенні та ендогенні фактори розвитку регіону. Складові СВOT-аналізу: сильні сторони (Strengths) — внутрішні можливості (навички, потенціал) чи ресурс регіону, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; слабкі сторони (Weaknesses) — види діяльності, ресурси, обставини, які використовуються неефективно або не за призначенням; можливості (Opportunities) — можливості, шанси, що їх можна використати для досягнення стратегічних цілей (результатів) розвитку регіону; загрози (Threats) — будь-які процеси або явища, що перешкоджають руху в напрямі досягнення місії та цілей розвитку регіону.

СВOT-аналіз сильних та слабких сторін свого регіону, можливостей щодо змін на краще та загроз щодо його позитивного розвитку здійснюється, виходячи з того, що сильні сторони — це існуючі особливості регіону, які містять основу його розвитку; слабкі сторони — це існуючі особливості регіону, які ускладнюють умови розвитку; можливості — це існуючі особливості, умови, сприятливі для розвитку регіону, що є або можуть виникнути в майбутньому; загрози — це існуючі особливості, умови, що несприятливі, навіть небезпечні для розвитку регіону, що існують або можуть виникнути в майбутньому. Характеристики сильних і слабких сторін регіону, що можуть використовуватися в СВOT-аналізі подано в *додатку 1*. Орієнтовний перелік та характеристика внутрішніх факторів розвитку регіону подано в *додатку 2*. Характеристика зовнішніх можливостей та загроз для розвитку регіону, що можуть використовуватися в СВOT-аналізі, подано в *додатку 3*. Орієнтовний перелік та характеристика зовнішніх факторів розвитку регіону подані в *додатку 4*. Послідовність у переліку може залежати від оцінки відносної значущості в конкретному регіоні того чи іншого фактора. На основі пофакторної оцінки переваг та обмежень провадиться комплексна оцінка тери-



торії регіону і виявляються найбільш обмежуючі фактори, які переважно визначають параметри раціонального розвитку регіональної економіки.

#### IV. Стратегічні цілі (напрями) та поетапний план дій щодо соціально-економічного розвитку регіону

1. На основі розробленого СВОТ-аналізу здійснюється ідентифікація соціально-економічних проблем та вибір стратегічних напрямів розвитку регіону. Вихідним пунктом у виборі варіантів сценарію розвитку є дослідження співвідношення сильних та слабких сторін (потенціалу, загроз та можливостей) розвитку регіону. Оцінка кожного з нематеріальних елементів СВОТ-аналізу може здійснюватися експертним методом із застосуванням квазіекономічного чи математичного апарату. Результати оцінок для зручності можуть заноситися в таблицю співвідношення потенціалу регіону із зовнішнім середовищем (додаток 5).

2. Сценарій стратегії розвитку як опис послідовності подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку регіону ґрунтується на припущеннях, що стосуються формування комбінацій сильних та слабких сторін, можливостей та загроз.

Основні типи сценаріїв: сценарій шансів ґрунтується на максимальному використанні сильних сторін та можливостей (за одночасної мінімізації слабких сторін, загроз, певною мірою аспект бажаного переважає аспект реального); сценарій загроз ґрунтується на максимальному впливові слабких сторін та загроз, не надаючи сильним сторонам вирішального значення (прагматичний підхід домінує над оптимістичним); інші ґрунтуються на різних варіантах співвідношення: максимальному використанні можливостей та слабких сторін; максимальному використанні загроз та сильних сторін; припущенні різного ступеня використання можливостей та сильних сторін, а також неповного впливу слабких сторін та загроз. Опрацьовується декілька варіантів сценаріїв розвитку, але один з них повинен бути базовим. Альтернативні сценарії необхідні для подальшого перегляду, корекції (за потреби) цілей стратегії та стратегічного вибору. Сформульовані стратегії мають бути оцінені з метою вибору варіанта, який пізніше буде реалізовано. Як інструмент кінцевого вибору стратегії може бути вико-

ристана таблична матриця (додатки 6—8). За величиною одержаного результату вибирається основний та альтернативні варіанти стратегії розвитку. Варіанти сценаріїв стратегій розвитку регіону мають бути публічно обговорені та погоджені з основними громадськими групами регіону.

3. Обраний сценарій регіональної стратегії визначає цілі стратегічного плану. До системи цілей належать бачення, місія, стратегічні цілі (довгий термін), операційні цілі (середній термін), оперативні завдання (короткий термін). Стратегічні цілі розвитку регіону — описані у формальному вигляді орієнтири, яких бажано досягти в довго-, середньо- та короткострокових періодах. При визначенні цілей розвитку регіону обов'язковим є взаємозв'язок між ними, оскільки стратегічні цілі визначають головні орієнтири розвитку, а короткострокові пов'язують поточні дії з довгостроковими результатами, визначають швидкість одержання результатів діяльності окремих підсистем регіону в найближчому майбутньому. У стратегічних планах короткотермінові цілі набувають форми завдань (заходів), що у свою чергу дає змогу установити зв'язок між потребами та можливостями розвитку регіону, оскільки вони більш орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу. Для відображення цілей розвитку регіону має бути використаний комплексний підхід, тобто створено систему цілей, яка б відображала потреби територіальної громади з точки зору як зовнішнього, так і внутрішнього середовища та була підпорядкована місії територіальної громади. Це можна забезпечити за допомогою декомпозиції цілей та завдань, тобто побудови «дерева цілей», для встановлення конкретних завдань, що лежать в основі конкретних видів робіт.

4. Зміст цілей має відповідати завданням вирішення визначених раніше головних проблем та реалізації стратегічної мети розвитку регіону. Пріоритетність досягнення цілей обґрунтовується ранжуванням проблем за ступенем невідкладності їх розв'язання. Найвищий пріоритет мають цілі, досягнення яких сприятиме комплексному вирішенню декількох проблем (до них можна віднести, наприклад, створення умов для всебічного та гармонійного розвитку людини, згортання екологічно небезпечних, економічно та соціально неефективних виробництв; стримання зростання галузей, що мають обмежені ресурси розвитку, стимулювання розвитку галузей та підприємств, зокрема експортно орієнтованих,

що сприяють оптимальному використанню внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу регіону, створенню нових робочих місць; підвищення освітнього рівня населення та забезпечення доступності освіти; розбудова сучасного культурного та інформаційного середовища; розбудова регіональної та участь у розвитку міжрегіональної, загальнодержавної або міждержавної інфраструктури, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності регіону та залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій; економічна, соціальна та екологічна реабілітація старопромислових, реіндустріалізованих районів і населених пунктів, насамперед системоутворюючих центрів, монофункціональних тощо). Ураховується прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів і послуг, що виробляються (надаються) економікою регіону.

5. Виходячи з принципу реалістичності, кількість стратегічних цілей не повинна перевищувати п'яти. Стратегічні цілі розвитку регіону послідовно в порядку зменшення їх пріоритетності зіставляються з їх комплексною ефективністю, можливостями реалізації: ресурсними, інтелектуальними, організаційно-правовими, кадровими, фінансово-економічними тощо. Це має дозволити відібрати стратегічні цілі, які можуть бути реалізовані в середньостроковій перспективі. Стратегічні цілі мають бути представлені як серія операційних цілей (завдань), які становлять комплекси заходів та визначають більш конкретні завдання, що згодом можуть бути розкладені на програми дій. Щодо кожної з визначених операційних цілей необхідно подати: обґрунтування вибору цілі; опис заходів, які передбачаються для її досягнення; визначення необхідних ресурсів; обґрунтування тривалості досягнення; визначення головних учасників реалізації; розрахунок загальної вартості та можливі джерела фінансування; рекомендовані інструменти і процедури реалізації; система індикаторів (критеріїв) досягнення цілі.

Результати розроблення цілей та дій (завдань) щодо їх реалізації доцільно звести в загальну таблицю (додаток 9).

6. На основі територіальної (внутрішньорегіональної) диференціації встановлених проблем, цілей, пріоритетів та засобів їх досягнення визначаються: частини регіону, у межах яких показники економічного розвитку, соціального забезпечення, екологічного стану за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі — депресивні

території, а також засоби подолання депресивності; інші проблемні ареали, розвиток яких відповідає загальнодержавним пріоритетам створення нових або розширених існуючих заповідників, національних природних парків, біосферних заповідників, курортів державного значення, міжнародних аеропортів, розвиток найбільших міст — столиці та інших опорних центрів національної системи розселення, реіндустріалізованих населених пунктів, реабілітація старопромислових районів, основних рік, Чорного та Азовського морів тощо; проблеми міжрегіонального або міждержавного значення, пов'язані з їх розв'язанням цілі та завдання, які мають реалізовуватися в рамках міжрегіональних, транскордонних програм і проектів, включаючи пропозиції щодо участі регіону в розробленні та реалізації міжрегіональних соціальних проектів; території, які резервуються для наступного заповідання, рекреаційного використання, розвитку міст та інших населених пунктів, розміщення транспорту, енергетичних, інших інженерних комунікацій, споруд, будівель, містобудівних та інших потреб загальнодержавного та регіонального значення, а також режими використання цих територій; типи і режими розвитку населених пунктів з виділенням інвестиційно привабливих територій.

7. Одним з останніх етапів стратегічного планування є розроблення планів конкретних заходів (проектів). План дій складається з конкретних проектів, виконання яких повинне наблизити регіон до реалізації стратегічної цілі. Порядок відбору зазначених проектів визначається розробником РСР. Реалізація проектів та програм за окремими стратегічними цілями описується у вигляді таблиці, яка містить назву завдання, терміни виконання, виконавця, обсяги та джерела фінансування (додаток 10).

## V. Механізми та процедури реалізації РСР

1. Визначення механізмів та процедур реалізації РСР проводиться з урахуванням того, що їх склад та зміст обґрунтовуються завданнями створення економічних, організаційних, нормативно-правових та інших передумов для реалізації основних принципів сталого збалансованого розвитку регіону; головними інструментами цієї реалізації є послідовне розроблення програм та угод регіонального розвитку.



2. При визначенні механізму та процедури реалізації РСР обґрунтовуються заходи щодо:

нормативно-правового забезпечення пропозиції про внесення змін до чинних або про розроблення нових нормативно-правових актів; перелік раніше прийнятих рішень місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, які підлягають зміні, та зміст цих змін;

організаційного забезпечення — пропозиції щодо: удосконалення розподілу повноважень та функцій, налагодження ефективної взаємодії між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевою державною адміністрацією, органом місцевого самоврядування стосовно соціально-економічного розвитку регіону, зокрема в питаннях реалізації частини повноважень центральних органів виконавчої влади; проведення досліджень, які стосуються проблем регіонального розвитку; формування агентства регіонального розвитку та сприяння розвитку інфраструктури підприємництва; сприяння розвитку науково-виробничих об'єднань, регіональних центрів передачі високих технологій; доцільності створення в структурі Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій на базі певних галузевих управлінь (відділів) спеціального підрозділу, відповідального за розроблення та реалізацію РСР; доцільності утворення дорадчого органу — координаційної ради розвитку регіону, визначення її функцій, персонального складу, порядку роботи; забезпечення участі громадських організацій, населення в розробленні та реалізації РСР; фінансового-економічного забезпечення — підвищення фінансової спроможності регіону до рівня, достатнього для його ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіону, його потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання, розширення повноважень місцевих органів влади шляхом: формування збалансованого місцевого бюджету на реальній доходній базі та оптимізованих витратів за мінімальними нормативами бюджетної забезпеченості; закріплення за місцевим бюджетом на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків, зборів та трансфертів; об'єднання на договірних засадах фінансових ресурсів місцевого органу виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розв'язання спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку; розпорядження об'єктами державної власності, що мають особливе значення

для розвитку регіону; одержання на засадах конкурентності субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів, які мають високу економічну ефективність чи спрямовані на розбудову регіональної інфраструктури; визначення показників видатків державного та місцевого бюджетів, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм (проектів) регіонального розвитку, реалізація яких триває більше одного бюджетного періоду; надання регіону на конкурсній основі субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів; підтримки та розвитку підприємництва; формування інфраструктури та розвитку ринків землі та іншого нерухомого майна (у тому числі продажу на конкурентній основі земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, земельних ділянок, які знаходяться у користуванні підприємств і не використовуються ними понад два роки), з визначенням інвестиційно привабливих територій, розробленням та затвердженням для них спеціальних правил забудови; створення регіонального небанківського фінансового сектора (кредитно-гарантійних установ, фондів сприяння розвитку підприємства, страхових, інноваційних та інвестиційних фондів); кадрового забезпечення — налагодження (разом з національною) регіональної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; інформаційного забезпечення — створення (разом з державною) регіональної інформаційної системи та системи моніторингу реалізації РСР; науково-проектного забезпечення — перелік, зміст, виконавці та терміни розроблення необхідних наукових і проектних робіт, надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам тощо.

3. Визначається перелік процедур, пов'язаних з реалізацією затвердженої РСР. До нього входить послідовність та зміст відповідних дій місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування щодо: розроблення, розгляду та затвердження відповідних програм регіонального розвитку; підготовки відповідно до законодавства пропозицій до загальнодержавних прогнозів і програм економічного і соціального розвитку України, висновків щодо доцільності розміщення на території регіону нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності, можливостей та умов реалізації в регіоні інших стратегічних завдань розвитку окремих секторів економіки, що мають загальнодержавне значення; участі в

підготовці та укладанні угод щодо регіонального розвитку; нормативно-правового, організаційного, фінансово-економічного, інформаційного, кадрового, науково-проектного забезпечення; включення до щорічного бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя міських бюджетів фінансування заходів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, Київської та Севастопольської міських рад з реалізації регіональної стратегії розвитку з урахуванням джерел їх фінансування; визначення критеріїв та запровадження моніторингу реалізації стратегії, програм і угод регіонального розвитку; періодичного коригування регіональної стратегії розвитку з визначенням на черговий середньостроковий період першочергових завдань регіонального розвитку, що мають загальнодержавне значення та потребують розв'язання на основі програмно-цільового підходу; створення промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання для розвитку транскордонних та регіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції; об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розв'язання спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів. Визначаються попередні пропозиції щодо кількісних показників бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної державної підтримки першочергових програм розвитку регіону, які мають загальнодержавне значення, а також визначених у РСР територій, які можуть претендувати на одержання статусу депресивних.

**Додаток 1**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Характеристика сильних та слабких сторін регіону**

Потенційні внутрішні переваги (конкурентні переваги)	Потенційні внутрішні недоліки (обмеження щодо регіонального розвитку)
<b>Природно-ресурсний потенціал</b>	
<b>Економічний потенціал</b>	
<b>Науково-технічний потенціал</b>	
<b>Стан навколишнього природного середовища</b>	
<b>Трудовий потенціал</b>	
<b>Рекреаційний потенціал</b>	
<b>Рівень природно-технічної безпеки</b>	
<b>Просторово-економічний потенціал</b>	
<b>Людський потенціал</b>	
<b>Розвиток інфраструктури</b>	
<b>Інше</b>	



**Додаток 2**  
до *Методичних рекомендацій щодо*  
*формування регіональних стратегій*  
*розвитку*

**Перелік та характеристика внутрішніх (ендогенних)  
факторів розвитку регіону**

1. Природно-ресурсний потенціал характеризуються станом і прогнозними оцінками земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів та станом природного середовища. Оцінка земельних ресурсів здійснюється на основі визначення рівня та ефективності використання земельних ресурсів за даними земельного кадастру (форма 6-зем.); рівня господарського використання, розподілу земельного фонду за власниками і землекористувачами, за категоріями земель; рівня забудови земель населених пунктів, промисловості, транспорту і зв'язку, частки земель екологічної мережі; грошової оцінки земель, можливості і умов функціонального перерозподілу земель. Наводяться дані про якісний стан та рівень біопродуктивності земельних угідь та ефективність їх використання. Оцінка водних ресурсів проводиться шляхом визначення їх обсягів, якісного стану, можливостей збільшення, ступеня та ефективності використання. Лісові ресурси оцінюються за площею, породним складом, віковою структурою, категоріями захищеності, продуктивністю та використанням лісового фонду. Мінерально-сировинні ресурси (включаючи так звані «техногенні родовища») оцінюються за їх структурою, запасами та можливостями їх приросту, обсягами та умовами видобутку. Оцінка оздоровчих та рекреаційних ресурсів проводиться шляхом визначення їх придатності для лікування та відпочинку (кліматичні умови, естетична цінність ландшафтів, наявність бальнеологічних властивостей тощо).

2. Економічний потенціал оцінюється за обсягами, структурою, рівнем використання, ступенем зношеності основних фондів, розгалуженістю виробничої бази, часткою наукоємних інвестиційноспроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання, ступенем кваліфікації трудових ресурсів, потужністю, технічним станом та щільністю інженерно-транспортної інфраструктури.

3. Оцінка науково-технічного потенціалу здійснюється за показниками наявності науково-дослідних, дослідно-експериментальних, випробувальних, інформаційних, проектних організацій, вищих навчальних закладів, їх відповідності спеціалізації економіки регіону, кількості та якісної характеристики наукових кадрів, наявності наукових розробок світового рівня, кількості отриманих патентів.

4. Стан навколишнього природного середовища характеризується рівнями забруднення водного та повітряного басейнів, ґрунтів, обсягами нагромадження всіх видів відходів та їх видовою структурою, акустичного дискомфорту, електричних і магнітних полів, випромінювання і опромінювання, потужністю, структурою та перспективами нарощування елементів екологічної мережі (заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, заказники, екологічні коридори тощо).

5. Оцінка трудового потенціалу включає визначення існуючої та прогнозованої кількості та вікової структури трудових ресурсів, їх кваліфікації, зайнятості та стану на ринку праці (кількість та рівень безробіття тощо).

6. Туристичний потенціал оцінюється за наявністю, кількісною та якісною характеристикою історико-культурних (історична спадщина), природно-кліматичних та медико-санітарних умов, лікувально-оздоровчих, рекреаційних ресурсів, розвитком туристичної інфраструктури.

7. Рівень природно-технічної безпеки характеризується переліком, структурою, розміщенням потенційно небезпечних об'єктів та інших джерел виникнення надзвичайних ситуацій, їх розподілом за групами ризику, параметрами зон уражень (площа території, кількість населених пунктів та населення) та наслідками надзвичайних ситуацій, станом об'єктів, переліком, вартістю та джерелами фінансування запобіжних заходів.

8. Оцінка просторово-економічного потенціалу (опорного каркасу території) здійснюється шляхом виявлення основних ліній та вузлів соціально-економічного розвитку і тяжіння інвестицій: існуючих чи намічуваних міжнародних транспортних коридорів, інших інфраструктурно-комунікаційних магістралей, головних річок, узбережжя морів, прикордонних смуг та розташованих на їх перетинанні головних міст, а також зон їх стимулюючого впливу.

**Додаток 3**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Характеристика можливостей та загроз**

Потенційні зовнішні можливості	Потенційні зовнішні загрози
Гео економічне та геополітичне положення	
Макроекономічна ситуація	
Зовнішньоекономічна та зовнішньополітична ситуація	
Інше	

**Додаток 4**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Перелік та характеристика зовнішніх (екзогенних)  
факторів розвитку регіону**

1. Вигідність гео економічного та геополітичного положення регіону в системі прилеглих регіонів або країн визначається наявністю мережі міжнародних транспортних коридорів, загальнодержавних та міжрегіональних комунікаційних магістралей тощо.

2. Вплив (реальний та прогнозований) макроекономічної ситуації оцінюється за результатами розвитку економіки країни, кон'юнктури внутрішнього ринку, соціально-політичної стабільності в державі тощо.

3. Вплив (реальний та прогнозований) зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної ситуації оцінюється на основі здійснення якісної та кількісної характеристики зовнішніх зносин, міжрегіональних та зовнішньоекономічних зв'язків (включаючи участь у транскордонному та міжрегіональному співробітництві), оцінки кон'юнктури світового ринку, зовнішньополітичної ситуації в країнах, що є основними діловими партнерами, тощо.



**Додаток 5**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

Співвідношення потенціалу регіону			Зовнішнє середовище									
			можливості				загрози					
			1	2	3	...	1	2	3	...		
Потенціал регіону	Сильні сторони	1										
		2										
		3										
		...										
	Слабкі сторони	1										
		2										
		3										
		...										

**Додаток 6**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Оцінка можливостей стратегії розвитку регіону**

Можливості регіону (за результатами SWOT-аналізу)	Варіанти стратегії		
	стратегія А	стратегія В	стратегія ...
	оцінка привабливості фактора*	оцінка привабливості фактора*	оцінка привабливості фактора*
Внутрішні фактори			
1. Сильні сторони			
1.			
2.			
...			
Зовнішні фактори			
Можливості			
1.			
2.			
...			
Загальна привабливість (усього балів)			

\* Оцінка привабливості фактора — кожний фактор як нематеріальний актив має бути експертно оцінений, наприклад, за десятибальною шкалою, шляхом застосування квазіекономічного або математичного методу.

**Додаток 7**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Оцінка загроз стратегії розвитку регіону**

Загрози для громади (за результатами СВОТ-аналізу)	Варіанти стратегії		
	стратегія А	стратегія В	стратегія ...
	оцінка загрози фактора*	оцінка загрози фактора*	оцінка загрози фактора*
Внутрішні фактори 1. Слабкі сторони 1. 2. ...			
Зовнішні фактори Загрози 1. 2. ...			
Загальна загроза (усього балів)			

\* Оцінка загрози фактора — кожний фактор як нематеріальний актив має бути експертно оцінений, наприклад, за десятибальною шкалою, шляхом застосування квазіекономічного або математичного методу.

**Додаток 8**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Сумарна оцінка можливостей та загроз стратегії  
розвитку регіону**

Загрози для гро- мади (за резуль- татами СВОТ-ана- лізу)	Варіанти стратегії		
	стратегія А	стратегія В	стратегія ...
	оцінка факторів	оцінка факторів	оцінка факторів
Загальна приваб- ливість			
Загальна загроза			
Усього балів*			

\* Результат у рядку таблиці «Усього балів» розраховується як різниця даних рядків «Загальна привабливість» та «Загальна загроза».



**Додаток 9**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

Стратегічні цілі*	Операційні дії
Ціль 1	
Ціль 2	
Ціль 3	

\* Послідовність нумерації цілей залежить від їх пріоритетності.

**Карта операційних дій досягнення цілі 1**

Формулювання стратегічної цілі 1	
Формулювання	Опис
Заходи	Перелік заходів
Ефективність	Розрахунок
Ресурси	Назва, обсяг (розрахунок)
Тривалість	Розрахунок
Головні учасники	Перелік
Загальна вартість	Розрахунок
Джерела фінансування	Перелік
Інструменти	Проекти, програми тощо

**Додаток 10**  
до Методичних рекомендацій щодо  
формування регіональних стратегій  
розвитку

**Реалізація проектів та завдань**

№ пп.	Завдання	Термін	Відповідальний	Обсяги фінансування	Джерела фінансування
1	Завдання 1				
2	Завдання 2				
3	Завдання 3				
...	...	...	...	...	...
n	Завдання n				

## Додаток В

# ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА РОЗРОБЛЕННЯ ПРОГРАМ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

## Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

### Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

державне прогнозування економічного і соціального розвитку — науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обгрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів;



програма економічного і соціального розвитку України — документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери;

прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку — документи, що відповідають вимогам законодавства України щодо документів і відображають прогнози та програми економічного і соціального розвитку;

учасники державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України — органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

## **Стаття 2. Принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України**

Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, є:

принцип цілісності, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди;

принцип об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів ви-

конавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;

принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

принцип рівності, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

## **Стаття 3. Законодавство про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України**

Правовою основою державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України є Конституція України, цей Закон, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання.

## Розділ II

**ПРОГНОЗНІ І ПРОГРАМНІ ДОКУМЕНТИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ****Стаття 4. Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку**

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з:

прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;

Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;

прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;

програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період;

прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;

програм розвитку окремих галузей економіки.

У разі необхідності прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалій період.

**Стаття 5. Розробка прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку**

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі.

Показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку є орієнтиром для розроблення суб'єктами підприємницької діяльності власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів.

Прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди та Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляються в строки та в порядку, встановлені Кабінетом Міністрів України.

**Стаття 6. Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період**

Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років.

У прогнозі економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період повинні бути відображені:

аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;

очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;

оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогностичному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;

цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики у цей період;

прогноз кон'юнктури на внутрішніх та зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;

основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом середньострокового періоду.

Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період використовується під час розроблення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України і публікується в газеті «Урядовий кур'єр».

**Стаття 7. Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період**

Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік.



У прогнозі економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період повинні бути відображені:

аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;

очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;

оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогностичному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;

основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році.

Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України.

#### **Стаття 8. Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період**

Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік повинні бути відображені:

аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;

вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни;

цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році;

система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України;

показники розвитку державного сектора економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

У державних цільових програмах наводяться:

основні етапи та терміни їх реалізації;

необхідні обсяги фінансування кожної з програм в цілому і диференційовано по роках з визначенням джерел фінансування;

результати виконання кожної програми;

обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, в тому числі за рахунок коштів державного бюджету;

державні замовники програм.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на наступний рік подається до Верховної Ради України одночасно з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

Після затвердження Верховною Радою України Державна програма економічного і соціального розвитку України публікується в офіційних виданнях Верховної Ради України та газеті «Урядовий кур'єр».



## Розділ III

**РОЗРОБКА ПРОГНОЗНИХ ТА ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ, ОБЛАСТЕЙ, РАЙОНІВ ТА МІСТ****Стаття 9. Розробка прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст**

В Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період.

**Стаття 10. Прогноз економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період**

Прогноз економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період розробляється на п'ять років.

У прогнозі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період повинні бути відображені:

аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг;

можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення;

основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

**Стаття 11. Програма економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період**

Програма економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік.

У програмі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на наступний рік повинні бути відображені:

аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;

система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.



## Розділ IV ПРОГНОЗИ ТА ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ЕКОНОМІКИ

### Стаття 12. Розробка прогнозів та програм розвитку галузей

На галузевому рівні розробляються прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період і програми розвитку галузей економіки.

Перелік галузей економіки, щодо яких розробляються прогнози та програми розвитку, порядок та терміни їх розроблення визначаються Кабінетом Міністрів України.

### Стаття 13. Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період

Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період розробляються на п'ять років.

У прогнозі розвитку галузі економіки на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз розвитку відповідної галузі економіки за попередній період;
- характеристика використання виробничого потенціалу галузі;
- оцінка задоволення потреб у основних видах товарів і послуг, що виробляються підприємствами галузі, на внутрішньому ринку;
- характеристика головних проблем розвитку галузі;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках основних видів товарів та послуг галузі;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку галузі;
- цілі та пріоритети розвитку галузі у середньостроковий період та пропозиції щодо напрямів державної політики у цій галузі;
- пропозиції щодо структурної перебудови галузі, технологічного оновлення виробництва, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, енергозбереження та підвищення ефективності виробництва;
- основні показники розвитку галузі (обсяги та ефективність виробництва, розвиток конкуренції, конкурентоспроможність про-

дукції, забезпеченість сировиною та матеріалами, фінансове становище підприємств галузі, розвиток міжгалузевих зв'язків, ефективність системи збуту продукції, обсяги інвестицій);

висновки щодо тенденцій та напрямів розвитку відповідної галузі протягом середньострокового періоду.

Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

### Стаття 14. Програми розвитку галузей економіки

Програми розвитку галузей економіки розробляються з метою реалізації державної політики щодо регулювання розвитку цих галузей економіки, концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу країни, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і громадян для розв'язання найважливіших проблем галузі.

Термін дії програми розвитку галузі економіки залежить від специфіки галузі та поставлених завдань.

Складовими частинами програми розвитку галузі економіки повинні бути:

- характеристика стану розвитку відповідної галузі економіки, використання виробничого потенціалу, головних проблем розвитку відповідної галузі та шляхів їх розв'язання, стратегічні цілі, техніко-економічне обґрунтування та оцінка необхідних ресурсів для виконання програми;
  - комплекс заходів і завдань (цільових проектів);
  - фінансове та ресурсне забезпечення програми;
  - розрахунок очікуваної ефективності та термін виконання програми;
  - механізм управління та контролю за ходом виконання програми.
- Програми розвитку галузей економіки затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

## Розділ V

**ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УЧАСНИКІВ ДЕРЖАВНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА РОЗРОБЛЕННЯ ПРОГРАМ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ****Стаття 15. Повноваження Верховної Ради України щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку**

Верховна Рада України відповідно до Конституції України затверджує Державну програму економічного і соціального розвитку України на відповідний рік.

**Стаття 16. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку**

Кабінет Міністрів України:

організовує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, розробляє і здійснює Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, організовує підготовку прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і програм розвитку окремих галузей економіки;

визначає структуру прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, строки і порядок їх розроблення, відповідальних виконавців;

схвалює проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік та подає її на розгляд Верховної Ради України;

схвалює прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період, затверджує програми розвитку окремих галузей економіки;

забезпечує та контролює виконання Державної програми економічного і соціального розвитку України і програм розвитку окремих галузей економіки.

**Стаття 17. Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики та інших центральних органів виконавчої влади щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку**

Уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики як головний виконавець та координатор робіт з прогнозування економічного і соціального розвитку та підготовки програм економічного і соціального розвитку програми:

разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національним банком України, Фондом державного майна України та Антимонопольним комітетом України готує прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, здійснює щоквартальний моніторинг її виконання;

погоджує прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і проекти програм розвитку окремих галузей економіки;

розробляє структуру прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, методичні рекомендації щодо їх підготовки, відповідає за впровадження в практику сучасних технологій прогнозування соціально-економічних процесів;

здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період.

Інші центральні органи виконавчої влади:

беруть участь у розробленні прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік, забезпечують виконання завдань, визначених цією програмою, у відповідних галузях економіки та сферах діяльності;

відповідно до визначеного Кабінетом Міністрів України переліку розробляють прогнози та програми розвитку окремих галузей економіки.



**Стаття 18. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку**

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування розробляють прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період, програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період та забезпечують контроль за виконанням відповідних показників програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації беруть участь у розробленні проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік, забезпечують виконання завдань, визначених цією програмою, на відповідній території.

**Стаття 19. Відповідальність посадових осіб за порушення цього Закону**

Посадові особи, винні у порушенні цього Закону, притягуються до відповідальності відповідно до законів України.

**Розділ VI  
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України:

у тримісячний строк затвердити структуру та порядок державного розроблення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку із встановленням конкретних строків для районів, областей, Автономної Республіки Крим і загальнодержавного рівня;

визначити перелік галузей економіки, щодо яких розробляються прогнози та програми їх розвитку, та відповідальних виконавців;

у тримісячний строк забезпечити підготовку методичних рекомендацій розроблення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Президент України  
м. Київ, 23 березня 2000 р., № 1602-III

*Л. КУЧМА*

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Вакуленко Володимир Миколайович  
Мамонова Валентина Василівна  
Шаров Юрій Павлович

# СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Редактор Р. В. Дейнега  
Комп'ютерне складання та верстання М. Д. Стукач

Вакуленко В. Н., Мамонова В. В., Шаров Ю. П.

Стратегическое планирование на местном и региональном уровнях. — Ужгород: Патент, 2004. — 198 с.

В учебном пособии систематизирован понятийно-категориальный аппарат стратегического планирования, обобщены модели планирования и его организационного обеспечения, изложена технология процесса стратегического планирования, приведены примеры разработки стратегических планов развития отдельных административно-территориальных единиц Украины, обобщен зарубежный опыт стратегического планирования.

Расчитано на специалистов, занимающихся проблематикой планирования административно-территориальных единиц, работников местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, студентов и слушателей.

Підписано до друку 15.01.2004. Формат 60×84 $\frac{1}{16}$ .  
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Шкільна.  
Ум. друк. арк. 11,7. Обл.-вид. арк. 11,2.  
Тираж 500 пр. Зам. 110.

Віддруковано ВАТ «Патент»  
88066, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 101