

Ярослав ФЕДЕНЧУК

Інтеркомунікація регіональних та муніципальних стратегій розвитку

Досліджено питання взаємозв'язку регіональних та муніципальних стратегій розвитку. Аргументовано необхідність використання ієрархічного підходу до формування стратегії регіонального розвитку, що підсилюється відповідними муніципальними стратегіями з урахуванням ефекту синергії. Визначено механізм залучення різних суб'єктів до реалізації стратегії антикризового управління розвитком міста.

Investigational question of intercommunication of regional and municipal strategies of development. Argued necessity of the use of hieratical approach to forming of strategy of regional development which increases the proper municipal strategies taking into account the effect of synergy. Certainly mechanism of bringing in of different subjects to realization of strategy of crisis management development of city.

Відповідно до теорії організації реалізація загальносистемних орієнтирів можлива лише за умови односпрямованості векторів розвитку її елементів. Елементами загальнодержавного організму є регіональні системи, що складаються з базових адміністративно-територіальних одиниць – муніципальних утворень. З огляду на це формування й реалізацію стратегії економічного й соціального розвитку регіону необхідно розглядати крізь призму муніципальних стратегій, що й визначає актуальність дослідження.

Проблема стратегічного управління розвитком регіону певним чином висвітлена в працях зарубіжних і вітчизняних науковців. Так, методологічні засади стратегічного управління регіональних процесів представлено у працях Г. О. Дробенка, Р. Л. Брусака, Ю. І. Свірського [1], А. Ф. Мельник [3], В. А. Іванова, А. Н. Коробової [5], Е. Войцеховського [8], комплексних теоретико-методичних посібниках [6, 7]. Однак це питання розглядається дещо відірвано від муніципального стратегічного управління.

Завданням нашого дослідження є обґрунтування необхідності використання ієрархічного підходу до формування стратегії регіонального розвитку, що підсилюється відповідними муніципальними стратегіями з урахуванням ефекту синергії та антикризового підходу.

Авторська гіпотеза ієрархічності регіональної стратегії базується на таких положеннях:

1. Стратегія економічного й соціального розвитку регіону реалізується безпосередньо на рівні муніципальних утворень, які є необхідними і невід'ємними складовими регіональної системи.

2. Без загальної підтримки органів місцевого самоврядування базового рівня та відповідних територіальних громад регіональна стратегія є наміром, що не має об'єктивних умов для реалізації.

3. Деталізація регіональних стратегічних орієнтирів відбувається в стратегіях розвитку муніципальних утворень, що мають підпорядковувати напрямок свого розвитку регіональним цілям. В іншому випадку, протилежний характер стратегічних векторів розвитку регіональних та муніципальних утворень або нівелює зусилля й прагнення регіону і територіальних громад, або породжує конфлікт їх інтересів. У свою чергу це блокує динаміку розвитку територіальних систем різного ієрархічного рівня.

4. У разі відсутності стратегій розвитку муніципальних утворень, що формують регіон, або хоча б певних меж і вектора їх стратегічного вибору, регіональна стратегія залишається гіпотетичною дорожньою картою розвитку території. Регіональна стратегія має стати вихідною основою розробки стратегій економічного і соціального розвитку базових територіальних спільнот, однак, з іншого боку, стратегія розвитку регіону має враховувати інтереси, стратегічні бачення цих спільнот.

Бар'єрами на шляху розробки та реалізації стратегій економічного й соціального розвитку муніципальних утворень є: об'єктивна нежиттєздатність та ресурсна слабкість більшості муніципальних утворень, особливо сільських; відсутність адаптованих методологічних підходів до розробки стратегій розвитку сільських громад, селищ та малих міст; низький професіоналізм органів місцевого самоврядування, особливо в умовах заполітизованості обраних за пропорційною системою міських рад та сільських рад, більшість депутатів яких становлять юнаки призовного віку, для яких депутатство є засобом одержати відстрочку від служби в армії; неможливість залучити професійних муніципальних менеджерів; відсутність спадковості стратегії як довгострокового документа (при зміні владних команд нові місцеві еліти, як правило, відкидають вже розроблену попередниками стратегію, навіть, якщо вона є дієвим документом); несформованість партнерської співпраці між територіальною громадою, утвореними нею органами місцевого самоврядування, підприємницьким сектором та громадськими організаціями як суб'єктами стратегічного управління.

Звичайно, що одномоментне впровадження функції стратегічного планування розвитку муніципальних утворень, особливо малих, до яких ми зараховуємо села, селища й малі міста, є неможливим, що пов'язане з проблемами як інституційного, так і методологічного характеру. Первинною вихідною формою управління розвитку малих муніципальних утворень на засадах планології може стати імплементація технології програмування, що, з одного боку, створить підґрунття для поступового застосування інструментарію стратегічного управління, а з іншого – стане засобом реалізації стратегії економічного й соціального розвитку регіону.

Суб'єктами програмних впливів на економічний і соціальний розвиток малих муніципальних утворень можуть бути як суб'єкти муніципальної управлінської підсистеми, так і зовнішні інститути. Така всебічність програмно-цільового управління їх розвитком відповідає розумінню муніципальної системи як елемента регіональних систем вищого ієрархічного порядку. Як показує аналіз процесу управління розвитком малих муніципальних утворень в Україні, органи місцевого самоврядування практично не застосовують важелів програмування: плани роботи місцевої ради стосуються забезпечення організації її діяльності; майже не розробляються програми соціально-економічного і культурного розвитку малих муніципальних утворень. Суб'єкти господарювання, розташовані в цих територіальних спільнотах, застосовують методи інтуїтивно-евристичного планування своєї діяльності без формування бізнес-планів та інвестиційних проектів як конкретних і обґрунтованих орієнтирів розвитку суб'єктів економічної підсистеми малих муніципальних утворень. Слабкість громадських і соціальних інститутів обмежує можливість використання ними програмних засобів. Відсутність активного спрямування розвитку муніципальної системи з боку локального управлінського середовища не компенсується розробленням дієвих програмних документів центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, регіональними органами місцевого самоврядування, інститутами ринкової економіки та громадськими організаціями. Програми економічного і соціального розвитку адміністративних районів орієнтуються на забезпечення розвитку регіональних утворень без врахування особливостей і потреб конкретних поселень. До того ж, вони розробляються на галузевій основі без застосування сучасних методологічних підходів. Існуючі загальнодержавні цільові програми, що стосуються регіонального і місцевого розвитку, не реалізуються внаслідок відсутності чи мізерності коштів на їх фінансування, надмірної розпорошеності програмних зусиль. Таким чином, комплексний розвиток малих муніципальних утворень залишається поза зоною впливу програмних регуляторів. Це зумовлює його хаотичність, невизначеність, непередбачуваність, системно-елементну асинхронність, надмірну варіативність та ситуаційно-факторну вразливість.

Відповідно до визнання органів місцевого самоврядування основним суб'єктом управлінської підсистеми муніципального утворення потребує дослідження визначення шляхів імплементації та практичної реалізації функції програмування в діяльності місцевої представницької влади з використанням загальних методологічних принципів реалізації програмно-цільового підходу в управлінні територіями [1, 3, 5, 6, 7, 8]. Програмування економічного і соціального розвитку малих муніципальних утворень можна розглядати з позиції трьох зрізів: стратегічного планування, індикативного планування та цільового програмування. Стратегічне планування передбачає вибір стратегії розвитку муніципального утворення на основі свот-аналізу конкурентних переваг муніципальної системи. Індикативне планування базується на визначенні пріоритетів економічного й соціального розвитку територіальних спільнот базового рівня та механізмів їх забезпечення. Згідно із Законом України

«Про місцеве самоврядування в Україні» прикладне використання функції індикативного планування в діяльності органів місцевого самоврядування має відбуватися через розроблення та реалізацію програм соціально-економічного і культурного розвитку території, які стосуються всіх аспектів функціонування локальної системи. Цільове програмування спирається на використання механізму побудови дерева цілей. Виявом його має бути розроблення цільових програм як комплексу заходів, спрямованих на досягнення конкретних цілей в сфері соціального, економічного, культурного чи іншого розвитку муніципального утворення. З метою консолідації регулятивних зусиль органів представницької влади малих муніципальних утворень нами пропонується об'єднання зазначених елементів планології в інтегровану систему, виявом якої буде формування єдиного програмного документу – програми економічного й соціального розвитку муніципального утворення. Це дасть змогу застосувати комплексний підхід до вирішення місцевих проблем, збалансувати економічний та соціальний, у всіх його проявах, розвиток муніципального утворення з метою формування сприятливого життєвого середовища та забезпечити конкурентоздатність локальної територіальної системи на ринку. На рівні малих муніципальних утворень розроблення окремих цільових програм для певних функціональних сфер – культури, освіти, підприємництва, благоустрою поселення – не є виправданим, оскільки призводить до розпорошення управлінських впливів в умовах обмеженості економічної бази розвитку.

В роботі органів місцевого самоврядування первинного рівня склалося уявлення, що програма економічного й соціального розвитку має бути великим за обсягом документом, містити кілька десятків заходів. В умовах депресивності соціально-економічної ситуації, дефіциту фінансових, економіко-господарських ресурсів виправданим є застосування мінімалістської стратегії розвитку малих муніципальних утворень, що передбачає орієнтацію на використання місцевих ресурсів та резервів з метою виживання територіальної системи [2, с. 321]. Забезпечення виживання є засобом стримування посилення несприятливих тенденцій розвитку системи, що домінують у розвитку малих муніципальних утворень, для створення передумов його стабілізації. При реалізації мінімалістської стратегії економічного і соціального розвитку територіальних спільнот базового рівня доцільним є формування програм-мінімумів. Вони мають визначати пріоритетні напрямки за кожною сферою соціально-економічного життя території на основі реалізації її конкурентних можливостей з урахуванням існуючої ресурсної бази та переваг потенційної інтеграції зусиль з іншими територіальними утвореннями. Це дасть змогу уникнути розпливчастості програмних орієнтирів, конкретизувати завдання, зменшити ступінь їх декларативності, підвищити частку програмних заходів, що виконуватимуться з використанням коштів місцевого бюджету.

Програма-мінімум економічного і соціального розвитку муніципального утворення має бути систематизованим переліком заходів, підкріплених організаційними та фінансовими засобами забезпечення, що потребують виконання для досягнення поставлених цілей. Така програма має розроблятися щорічно. Відповідно до загальних методологічних вимог до розробки стратегічних планів та комплексних програм економічного і соціального розвитку населених пунктів [1, 3, 6, 7], врахування необхідності створення програмних передумов функціональної та територіальної інтеграції територіальних громад, розуміння щорічних програмних документів як елементів реалізації стратегії розвитку, розгляду первинних територіальних спільнот як муніципальних утворень програми-мінімуми їх економічного і соціального розвитку мають містити сукупність взаємопов'язаних між собою блоків: традиційних (цільового, ресурсного, структурного, техніко-економічного обґрунтування, організаційного, стимулятивного) та новаторських (консолідації зусиль, стратегічного, спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту). Відсутність будь-якого із загально-методологічних елементів програми свідчить про її нежиттєздатність, декларативність та формальність. Так, відсутність ресурсного блоку не дає змоги забезпечити завчасне формування фінансово-матеріальної бази для реалізації заходів, передбачених програмою; зумовлює невизначеність джерел їх ресурсного забезпечення; відсутність координації в залученні компонентів ресурсного потенціалу муніципального утворення. Нерозробленість організаційної складової програми унеможливорює здійснення контролю та забезпечення відповідальності за належну реалізацію програмних завдань. Слабкість економічної бази місцевого самоврядування зумовлює необхідність залучення до процесу виконання програми підприємницьких структур, що є самостійними суб'єктами економічних відносин. Це вказує на обов'язковість розроблення системи важелів економічного регулювання з метою зацікавлення участі господарського сектору в досягненні програмних цілей. Окрім загальноприйнятих структурних

елементів, програмні документи на рівні малих муніципальних утворень мають містити муніципально-інноваційні компоненти, розроблення й реалізація яких дасть змогу наблизити процес управління місцевим розвитком до світової практики муніципального управління. Так, блок консолідації зусиль в програмах соціально-економічного і культурного розвитку територіальної спільноти може стати дотичною їх майбутнього об'єднання в комунізовану територіальну громаду як первинну ланку адміністративно-територіального устрою країни, дозволить передбачити та обґрунтувати ефективні критерії можливої інтеграції територіальних громад населених пунктів для вирішення спільних проблем. Застосування блоку спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту паралельно з традиційними засобами реалізації програмних засобів уможливить поступовий перехід на нові форми територіального управління, відповідатиме баченню територіальної спільноти базового рівня як відкритої багатоелементної системи. Стратегічний блок вказує на перманентність розвитку муніципального утворення, взаємозалежність щорічних програм, підпорядкованих єдиній стратегічній ідеї.

Програма-мінімум економічного і соціального розвитку малих муніципальних утворень з позиції стратегічного планування має бути колегіально-колективним документом, що передбачає залучення до процесу її розроблення суб'єктів місцевих соціальних, економічних та управлінських відносин. Організаційними формами багатосторонньої підготовки програми можуть бути спеціальні громадські слухання, робота координаційної ради при відповідному (сільському, селищному, міському) голові, обговорення проекту програми в трудових колективах господарських структур і соціальних закладів. Консолідація зусиль у процесі визначення програмних орієнтирів є запорукою забезпечення спільної відповідальності за їх реалізацію.

Для підвищення ефективності функції програмування необхідно забезпечити механізм її практичної реалізації, оскільки навіть найдосконаліша програма-мінімум економічного й соціального розвитку муніципального утворення, розроблена з дотриманням усіх методологічних вимог, буде малодієвою без реальних і ефективних важелів впровадження програмних заходів у процес функціонування й розвитку муніципальної системи. З метою цілеспрямованого залучення соціальних, громадських і економічних інститутів до реалізації програмних заходів пропонується застосувати комплекс методів та форм їх зацікавленості в узгодженні своєї діяльності в рамках програмно-цільового підходу (табл. 1).

Таблиця 1

**Система формування багатосуб'єктного механізму реалізації
антикризової програми розвитку міста**

Суб'єкт	Чинники, що визначають зацікавленість суб'єкта в реалізації програмних орієнтирів	Форми можливої участі в процесі реалізації програмних заходів	Методи залучення суб'єктів у процес реалізації програми
1	2	3	4
Органи місцевого самоврядування	Виконання програм розвитку муніципального утворення визначається повноваженнями органів місцевого самоврядування, затверджених законодавством. Програмоване управління розвитком муніципальної системи дозволить уникнути виникнення непередбачуваних ситуацій, є елементом антикризового управління розвитком територіальних спільнот базового рівня. Реалізація програмних орієнтирів є критерієм ефективності діяльності місцевої представницької влади, що визначатиме її можливість бути перебраною на наступний термін	<ul style="list-style-type: none"> – організаційно-управлінське наповнення етапів реалізації програмних документів; – координація процесу реалізації; – визначення потенційних суб'єктів реалізації програмних цілей та планомірна взаємодія з ними; – фінансування певних заходів за рахунок коштів місцевого бюджету, позичок інших бюджетів, кредитів комерційних банків; – широке інформування громадськості про перебіг та результати виконання тих чи інших заходів; – використання методів мотивації участі інших суб'єктів муніципальної системи в реалізації програми 	<ul style="list-style-type: none"> – підвищення відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за виконання програм шляхом визначення відповідальних за реалізацію певних їх розділів, про виконання яких (чи невиконання й причини цього) вони повинні звітувати перед місцевою радою; – використання засобів стимулювання службовців у впровадженні програмних заходів, в т. ч. на основі преміювання та просування по службі; – роз'яснення переваг програмованого підходу до управління розвитком муніципального утворення в засобах масової інформації, на спеціальних нарадах-семінарах, консультативних навчаннях

1	2	3	4
Члени територіальної громади	В процесі реалізації програмних заходів місцеві жителі оптимізують середовище своєї життєдіяльності, отримують змогу практично залучитися до процесу управління розвитком муніципального утворення, трансформуються з пасивного спостерігача в активного суб'єкта соціально-економічних відносин. Програмні орієнтири спроможні цементувати місцеві соціально-родові угруповання в рамках забезпечення спільного інтересу, зменшити вплив потенційних чинників виникнення соціальних конфліктів в середині територіальної громади. Програмування є одним з важелів забезпечення соціального і матеріального добробуту мешканців муніципального утворення	<ul style="list-style-type: none"> – участь в місцевих толоках та почергових громадських роботах; – добровільне фінансування програмних заходів на основі самоподаткування, дольової участі чи цільового кредитування; – пояснення сутності та значимості програмування своїм сусідам та родичам; – участь в поточному обговоренні проблем розвитку муніципального утворення, що проводиться місцевою радою за результатами моніторингу реалізації програми 	<ul style="list-style-type: none"> – відзначення учасників реалізації програмних заходів на місцевих зборах, у т. ч. із врученням грошових премій, матеріальних подарунків, почесних відзнак; – оголошення конкурсу в рамках реалізації програми «Найактивніша родина», «Найактивніша вулиця» з метою вивчення й пропагування досвіду дієвої участі в цьому процесі; – інформування про виконавців програми в місцевому часописі, розміщення інформації про них на інформаційному стенді; – надання додаткових земельних ділянок з використанням земель запасу та резерву
Громадські інститути	Реалізуючи суспільні інтереси в процесі виконання програмних заходів, громадські організації можуть практично втілити свої програмні орієнтири, отримати нових прихильників та піднести свій імідж серед членів територіальної громади	<ul style="list-style-type: none"> – поширення практичного, в т. ч. іноземного, досвіду програмування серед членів територіальної громади; – організація громадських заходів з реалізації програмних цілей; – ініціювання певних робіт в рамках програми 	<ul style="list-style-type: none"> – залучення представників громадських організацій як консультативних членів організаційних структур місцевого самоврядування, що займаються безпосередньою реалізацією певних програмних напрямків; – надання приміщень, що знаходяться в комунальній власності, для розміщення осередків громадських організацій
Господарюючі суб'єкти	Програмування розвитку муніципальної системи є засобом забезпечення її стабільності. Це є передумовою динамічного розвитку підприємницьких структур, які є невід'ємними суб'єктами економічної підсистеми муніципального утворення. Реалізуючи програмні заходи, підприємство може отримати додаткові переваги, які посилюватимуть його конкурентноздатність на ринку; сформувати імідж структури, яка орієнтує свою діяльність на забезпечення добробуту людей, що є особливо важливим в умовах невеликих територіальних систем. До того ж, програма соціально-економічного і культурного розвитку території є орієнтиром в процесі формування бізнес-планів підприємницькими структурами, що спрощує і об'єктивізує процес планування на мікрорівні	<ul style="list-style-type: none"> – практична реалізація програмних заходів із застосуванням власних технічних, технологічних, організаційно-кадрових та інших ресурсів; – фінансова, технічно-матеріальна допомога для забезпечення реалізації програмних цілей; – участь в тендерах на право реалізації програмних заходів; – узгодження власних комерційних планів з певними напрямками програмних документів 	<ul style="list-style-type: none"> – надання пільг з місцевих податків і зборів; – використання комунальної власності в якості гарантії повернення кредитів комерційним банкам, які надаються підприємствам – виконавцям програми; – залучення підприємств до виконання місцевих замовлень і контрактів, забезпечення реалізації місцевих закупівель товарів, робіт і послуг, що фінансуються за кошти місцевого бюджету; – надання інформаційно-консультативних, управлінських та маркетингових послуг; – поширення серед населення інформації про підприємства, які залучилися до реалізації заходів програми, що є своєрідною позитивною рекламою діяльності цих підприємств; – допомога у формуванні коопераційних зв'язків з підприємствами інших територій

Проведений аналіз вказує на багатоплановість методів залучення суб'єктів муніципальної управлінської підсистеми до реалізації програмних заходів. Так, для включення суб'єктів підприємництва в цей процес органи місцевого самоврядування мають застосувати систему важелів економічного регулювання, забезпечити престижність їх діяльності в контексті економічного розвитку муніципальної системи на програмній основі.

В зарубіжних країнах реалізація муніципальних програм відбувається на конкурсних засадах, є для економічних суб'єктів запорукою одержання гарантованих ринків збуту продукції та послуг, стабільних джерел фінансування й забезпечення позитивного іміджу серед жителів муніципального утворення [4, 8]. Однак в Україні органи місцевого самоврядування не здатні застосувати певні економічні методи стимуляції виконання програмних заходів внаслідок низької фінансової та матеріальної спроможності. Так, в умовах діючої податкової системи надання преференцій окремим господарюючим суб'єктам зі сплати місцевих податків і зборів не є ефективним важелем зацікавлення підприємницьких структур діяти в програмних рамках, оскільки місцеві податки і збори є незначною часткою в загальному обсязі податкових платежів підприємств. Це означає, що забезпечення дієвості внутрішньосистемного програмування на рівні малих муніципальних утворень можливе лише за умови трансформації фінансово-бюджетної системи в країні та зміцнення інституту комунальної власності.

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що основними програмними інструментами розвитку малих муніципальних утворень в умовах ресурсної недостатності мають бути програми-мінімуми економічного і соціального розвитку, що інтегруватимуть елементи стратегічного планування, індикативного планування та цільового програмування. Реалізація програм-мінімумів можлива лише за умови залучення до практичного впровадження програмних заходів суб'єктів місцевої управлінської, економічної та соціальної підсистем з використанням механізму економічного регулювання.

Вирішення проблеми розробки й реалізації регіональних і муніципальних стратегій потребує формування нової сучасної моделі територіальної організації управління, яка б ґрунтувалася на принципах регіонального та муніципального менеджментів, що базуються на креативному підході до управління з використанням системи управлінських технологій. Розробка такої моделі становитиме перспективне поле наукових розвідок у досліджуваній сфері.

Література

1. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський. – Львів : Сполом, 2001. – 118 с.
2. Коломийчук В. С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки / В. С. Коломийчук. – Тернопіль : Укрмедкнига, 2001. – 440 с.
3. Мельник А. Ф. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / А. Ф. Мельник. – К. : ІСДО, 1994. – 272 с.
4. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.
5. Муниципальный менеджмент : справоч. пособ. / под. ред. В. А. Иванова, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 718 с.
6. Проблемы комплексного развития территории. – К. : Наук. думка, 1994. – 296 с.
7. Strategie regionalne. Poradnik. – PARR, 1997. – 45 s.
8. Wojciechowski E. Samorad terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej / E. Wojciechowski. – Warszawa : PWN, 2007. – 150 s.
9. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : моногр. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 476 с.
10. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / А. В. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
11. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : моногр. / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – 464 с.