

УДК 35.078

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.4.9>

Харченко Тетяна Олександрівна,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант кафедри економічної політики та менеджменту

Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ORCID ID: 0000-0002-3446-6533

Гасюк Роман Йосипович,

магістр з публічного управління та адміністрування

ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК СКЛАДОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF STRATEGIC PLANNING AS A COMPONENT OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

У статті представлено оцінку результативності стратегічного планування як складової організаційного механізму державного регулювання розвитку територіальних громад та визначено інструменти оцінки в розрізі моніторингових індикаторів розвитку. Досліджено, що в Стратегії розвитку Сумської міської територіальної громади до 2030 року сформовано систему орієнтирів, що задають цілеспрямований рух до неухильного підвищення стійкості економіки та зростання якості життя населення громади. Встановлено: в рамках формування бази моніторингових індикаторів визначено перелік показників в розрізі яких передбачено проведення оцінки, проте відсутня конкретна взаємодія між стратегічним напрямом розвитку та оцінюваними індикаторами; відсутні фактичні значення показників визначених Стратегією в якості моніторингових; повністю відсутні операційні цілі орієнтовані на розвиток сільських територій; у складі оцінюваних показників передбачено проведення гендерного розподілу в розрізі 5 показників, проте жодної інформації в аналітичній частині Стратегії не приділено гендерним аспектам.

Підтверджено значний розрив між значеннями інтегральних показників оцінки результативності стратегічних цілей: «Створення можливостей для якісного життя, розвитку творчих здібностей та продуктивної роботи мешканців» та «Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні», котрі були визначені на рівні 1,02 та 1,25 відповідно та значеннями інтегральних показників оцінки результативності стратегічних цілей: «Підвищення конкурентоспроможності економіки міста» та «Підвищення ефективності в управлінні» визначені на рівні 3,75. Розраховано комплексний показник ефективності стратегічного планування Сумської міської територіальної громади за 2021 р., який склав 2,44 з 5 можливих. Обґрунтовано підвищення ефективності стратегічного планування Сумської міської територіальної громади як складової організаційного механізму державного регулювання розвитку територіальних громад на 49,8%.

Ключові слова: стратегічне планування, оцінка, моніторинг, державне регулювання, розвиток, територіальна громада.

At the article the assessment of the effectiveness of strategic planning as a component of the organizational mechanism of state regulation of the development of territorial communities were presented and evaluation tools in terms of monitoring indicators of development were defined. Also, it was research that in the Strategy for the Development of the Sumy Urban Territorial Community until 2030 was formed a system of guidelines that set a purposeful movement towards a steady increase in the stability of the economy and an increase in the quality of life of the population of the community. In addition, it was established: within the framework of the formation of the base of monitoring evaluation indicators, a list of indicators was defined in terms of which evaluation is provided, but there is no specific interaction between the strategic direction of development and evaluation indicators; there are no actual values of indicators defined by the Strategy as monitoring indicators; operational goals focused on the development of rural areas are completely absent.

A significant gap between the values of the integral indicators for assessing the effectiveness of strategic goals: "Creation of opportunities for quality life, development of creative abilities and productive work of residents" and "Creation of conditions for full accessibility of the city at the local and international level", which were determined at the level of 1.02 and 1.25, respectively, and the values of the integral performance indicators of the strategic goals: "Increasing the competitiveness of the city's economy"

and "Increasing efficiency in management" are determined at the level of 3.75 were confirmed. A comprehensive indicator of the effectiveness of strategic planning of the Sumy urban territorial community for 2021 was calculated, which was 2.44 out of 5.00 possible. The increase in the efficiency of strategic planning of the Sumy urban territorial community as a component of the organizational mechanism of state regulation of the development of territorial communities by 49.8% was justified.

Key words: strategic planning, assessment, monitoring, state regulation, development, territorial community.

Постановка проблеми. Організаційний механізм державного регулювання розвитку територіальних громад забезпечує реалізацію низки взаємопов'язаних цілей регуляторної політики: з одного боку це інтеграція в європейський політичний та соціально-економічний простір; а з іншого – розвиток ефективних моделей органів державної влади на національному та регіональному рівнях, вдосконалення інструментів діючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що забезпечить їх функціонування на засадах демократії. Однак процес державного регулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад не може бути ефективним без впровадження інструментарію стратегічного планування. Саме стратегічне планування формує підґрунтя для ефективного функціонування окремої території, зосереджений на цільових вимогах, визначає засоби для підвищення конкурентоспроможності певної території, і як результат, дозволяє досягти стабільного розвитку в довгостроковій перспективі. Особливої актуальності, в контексті децентралізаційних змін, набуває оцінка результативності стратегічного планування як складової організаційного механізму державного регулювання розвитку територіальних громад. Отримані результати дозволять визначити ефективність стратегічного планування на рівні певної територіальної гро-

мади та забезпечать формування підґрунтя для корегування вектору його подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Перші дослідження щодо місця територіальних громад, як теорії вільного суспільства (теорії природного, правильного суспільства) були проведені А. Токвілем [1] та його наступниками (Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, О. Лабанд, Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Ресслер, Шеффле, Б. Чичерін [2]). Дана теорія визначала, що поряд з трьома загальноновизнаними Конституцією гілками влади (законодавчої, виконавчої та судової влади), повинна розглядатись й четверта – територіальна (територіальна громада) [2]. Засновники соціально-економічної теорії (Р. Мол, О. Хірке, О. Васильчиков, В. Лешков [3, с. 32]) акцентували увагу на змісті управлінської діяльності в межах територіальної громади. Ця теорія була узагальнена і розвинена в публічну теорію розвитку громад, яка вбачала сутність самоврядування в тому, щоб діяльність територіальної громади була орієнтована на задоволення суспільних інтересів [4, с. 22]. Сформований науковий доробок в достатній мірі обґрунтовує сутність державного регулювання розвитку територіальних з орієнтацією на розвиток місцевого самоврядування. Однак питання оцінки результативності стратегічного планування розвитку територіальних громад є достатньо новими в сфері державного регулювання та потребують подальших досліджень.

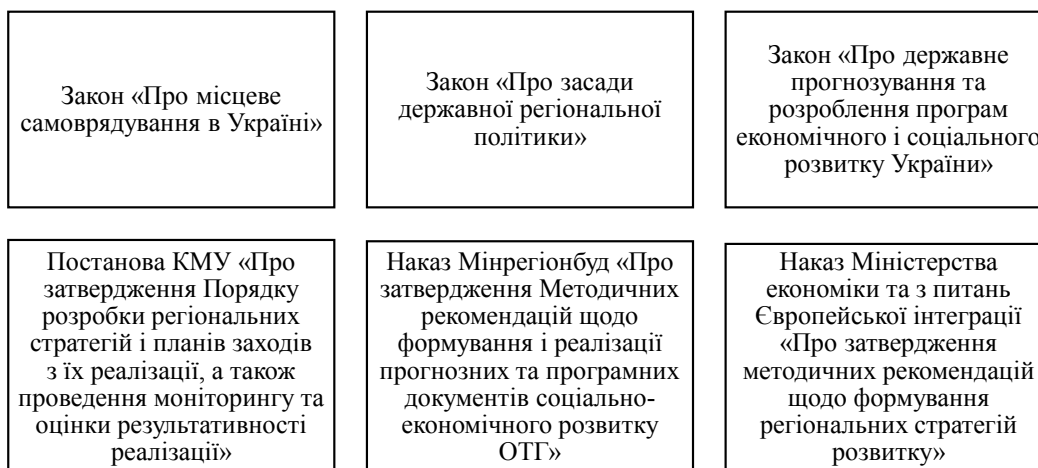


Рис. 1. Нормативно-правове забезпечення Стратегічного планування соціально-економічного розвитку громад

Джерело: [6, 7, 8, 9, 10, 11]

Формулювання цілей статті. Метою статті є проведення оцінки результативності стратегічного планування Сумської міської територіальної громади як складової організаційного механізму державного регулювання розвитку територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. У контексті цілей децентралізації стратегічне планування на місцевому рівні має на меті зробити процес місцевого самоврядування більш ефективним, відкритим та зрозумілим для мешканців громади, забезпечити участь громадськості у прийнятті рішень та контролі за діяльністю влади [5]. Розробка та реалізація стратегій у територіальних громадах базується на низці нормативно-правових актів: від законів України до конкретних рекомендацій (рисунки 1).

Крім того, стратегія громади має відповідати цілям державної політики у сфері регіонального розвитку та «Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки» [12], «Національній економічній стратегії на період до 2030 року» [13] та відповідній регіональній стратегії. А на глобальному рівні повинна корелювати з цілями сталого розвитку, викладеними в резолюції Генеральної Асамблеї ООН: Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року [14].

Базовим документом у системі стратегічного планування Сумської міської територіальної громади, що забезпечує реалізацію цільових орієнтирів розвитку є Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року, затверджена рішенням сесії Сумської міської ради від 24 грудня 2019 року № 6246 – МР [15]. Даним документом передбачено формування стратегічних напрямів розвитку, стратегічних цілей, операційних цілей і завдань та індикаторів досягнення результату. Проведений аналіз дозволив визначити коло проблемних питань та напрямів їх вирішення (таблиця 1), що дозволить підвищити результативність реалізації Стратегії.

Проведення оцінки в розрізі моніторингових індикаторів розвитку дозволяє визначити результативність стратегічного планування шляхом щорічного порівняння фактичних результатів. У Стратегії розвитку Сумської міської територіальної громади до 2030 року сформовано систему орієнтирів, що задають цілеспрямований рух до неухильного підвищення стійкості економіки та зростання якості життя населення громади. Підготовка блоку стратегічного бачення включає визначення стратегічних пріоритетів, цілей та завдань довгострокового розвитку громади, а також очіку-

ваних кінцевих результатів, до яких має привести реалізація даних цілей та завдань. В рамках формування бази моніторингових індикаторів оцінки визначено перелік показників в розрізі яких передбачено проведення оцінки. Проте відсутня конкретна взаємодія між стратегічним напрямом розвитку та оціночними індикаторами.

Крім того в рамках реалізації стратегічних цілей: «Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні»; «Підвищення ефективності в управлінні містом» обмежене коло індикаторів, котрі б дозволили провести аналіз результативності реалізації. У даному контексті слід зазначити, що в рамках реалізації Стратегічних цілей: «Створення можливостей для якісного життя, розвитку творчих здібностей та продуктивної роботи мешканців» та «Підвищення конкурентоспроможності економіки міста» цільові показники, визначені Стратегією розвитку громади до 2030 року, не забезпечують необхідною інформацією для проведення якісного аналізу її результативності. Також встановлено відсутність фактичних значень показників визначених Стратегією в якості моніторингових. Повністю відсутні операційні цілі орієнтовані на розвиток сільських територій. У складі оціночних показників передбачено проведення гендерного розподілу в розрізі 5 показників, проте жодної інформації в аналітичній частині Стратегії не приділено гендерним аспектам. На сайті Сумської міської територіальної громади висвітлюється інформація про основні показники економічного та соціального розвитку громади. В зазначеній інформації висвітлено дані лише по 9 індикаторам із 42, визначених Стратегією. Враховуючи невідповідність індикаторів оцінки доступній інформації потребує вдосконалення діючий механізм проведення моніторингу реалізації Стратегії.

Для проведення оцінки результативності реалізації обґрунтованих напрямів щодо вдосконалення системи стратегічного планування запропоновано використання методики бальної оцінки. В рамках першого обґрунтованого напрямку визначено необхідність чіткого розподілу індикаторів оцінки в розрізі стратегічних цілей (таблиця 2).

В рамках реалізації першого напрямку вдосконалення системи стратегічного планування обґрунтовано розподіл моніторингових індикаторів оцінки в розрізі стратегічних цілей. Так, найбільша група індикаторів, котрі сформовані в Стратегії, може бути використана для проведення оцінки результативності досягнення стратегічної цілі «Створення можливостей для якісного життя, розвитку творчих здібностей та

Таблиця 1

Проблемні аспекти стратегічного планування розвитку Сумської міської територіальної громади та напрями їх вирішення

Проблеми стратегічного планування розвитку Сумської міської територіальної громади	Напрями вирішення
1. Відсутність чіткої регламентації між Стратегічними цілями розвитку громади та моніторинговими індикаторами оцінки	1. Чіткий розподіл моніторингових індикаторів оцінки в розрізі стратегічних цілей
2. Обмежена кількість моніторингових показників для оцінки Стратегічних цілей: Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні; Підвищення ефективності в управлінні містом	2. Формування набору моніторингових показників для оцінки стратегічних цілей: Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні; Підвищення ефективності в управлінні містом
3. Відсутність механізму моніторингу реалізації Стратегії в системі стратегічного планування розвитку громади	3. Обґрунтування механізму моніторингу реалізації Стратегії у системі стратегічного планування розвитку громади

Джерело: згруповано автором за даними [15; 16]

Таблиця 2

Очікувані результати від впровадження заходів із вдосконалення стратегічного планування розвитку Сумської міської територіальної громади

Найменування заходу	Очікувані результати
1. Чіткий розподіл моніторингових індикаторів оцінки в розрізі стратегічних цілей	Формування системи моніторингових показників оцінки стану досягнення стратегічних цілей
2. Формування набору моніторингових показників для оцінки стратегічних цілей: Підвищення ефективності в управлінні містом	Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні; Поглиблення аналізу досягнення стратегічних цілей:
Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні;	Підвищення ефективності в управлінні містом
3. Обґрунтування механізму моніторингу реалізації Стратегії у системі стратегічного планування розвитку громади	Підвищення результативності реалізації Стратегії розвитку громади, розробка та впровадження змін

Джерело: розроблено авторами

Таблиця 3

Додаткові індикатори оцінки досягнення стратегічного напрямку «Підвищення ефективності в управлінні»

Індикатор	Порядок розрахунку
видатки на утримання апарату управління у розрахунку на одного мешканця	співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, до кількості мешканців відповідної територіальної громади
капітальні видатки на одного мешканця	співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету громади до кількості мешканців відповідної територіальної громади
рівень дотаційності бюджетів	співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету територіальної з урахуванням базової чи реверсної дотації без урахування субвенцій з державного бюджету
співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду	співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках
питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ	відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету територіальної громади до інших бюджетів
питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків	частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету територіальної громади

Джерело: згруповано автором [17]

**Інтегральні показники оцінки результативності реалізації Стратегії
в розрізі стратегічних цілей**

Стратегічна ціль	Загальна кількість показників	Кількість показників, за якими є фактичні дані	Інтегральний показник
Створення можливостей для якісного життя, розвитку творчих здібностей та продуктивної роботи мешканців	22	2, 5 (частково)	1,02
Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні	8	2	1,25
Підвищення конкурентоспроможності економіки міста	8	6	3,75
Підвищення ефективності в управлінні	4	3	3,75

Джерело: розраховано автором

продуктивної роботи мешканців». При цьому, зауважимо, що детальна характеристика індикаторів в розрізі даного стратегічного напрямку вказує на необхідність формування єдиної бази статичних показників для проведення щорічної порівняльної оцінки та визначення тенденції в часовому періоді до 2030 року. Також необхідним є доповнення індикаторів оцінки в розрізі стратегічного напрямку «Підвищення ефективності в управлінні», враховуючи діючі вимоги до формування фінансово-спроможного бюджету територіальної громади (таблиця 3).

Впровадження, представлених в таблиці 3 показників дозволить підвищити результативність реалізації Стратегії в частині удосконалення системи моніторингових показників.

Використовуючи бальну методику для оцінки ефективності реалізації, розрахуємо інтегральні показники ефективності соціального та економічного розвитку згідно з формулою 1.

$$I_R = \frac{МП_1 + МП_2 + МП_3 + МП_4 + \dots + МП_n}{n}, \quad (1)$$

Де I_R – інтегральний показник оцінки результативності стратегічної цілі розвитку Сумської міської територіальної громади (min 0; max 5);

$МП_1 \dots МП_n$ – бальна оцінка моніторингових показників оцінки результативності стратегічної цілі (min 0; max 5).

Використовуючи формулу 1, розрахуємо інтегральні показники результативності стратегічних цілей, умовно визначивши максимальне значення показника в разі наявності його фактичного значення (таблиця 4).

Формування набору показників для кожної стратегічної цілі, визначеної стратегією Сумської міської територіальної громади, дозволить провести комплексну оцінку ефективності її реалізації за формулою 2.

$$K_{эф} = \frac{I_{R1} + I_{R2} + I_{R3} + I_{R4}}{4}, \quad (2)$$

Де $K_{эф}$ – комплексний показник оцінки ефективності стратегічного планування Сумської міської територіальної громади, балів (min 0; max 5);

$I_{R1} \dots I_{R4}$ – інтегральні показники оцінки результативності стратегічної цілі розвитку Сумської міської територіальної громади 0-5, балів (min 0; max 5);

Висновки. Проведена оцінка ефективності реалізації Стратегії Сумської міської територіальної громади за фактичною інформацією 2021 р. характеризується значним розривом між значеннями інтегральних показників оцінки результативності стратегічних цілей: «Створення можливостей для якісного життя, розвитку творчих здібностей та продуктивної роботи мешканців» та «Створення умов повної доступності міста на локальному та міжнародному рівні», котрі були визначені на рівні 1,02 та 1,25 відповідно та значеннями інтегральних показників оцінки результативності стратегічних цілей: «Підвищення конкурентоспроможності економіки міста» та «Підвищення ефективності в управлінні» визначені на рівні 3,75. Комплексний показник ефективності стратегічного планування Сумської міської територіальної громади за 2021 р. 2,44 з 5 можливих. Ця динаміка пов'язана з відсутністю частини фактичних даних в розрізі моніторингових показників.

Зростання комплексного показника ефективності стратегічного планування Сумської міської територіальної громади можливо досягти за рахунок збільшення кількості показників за якими буде проводитись щорічний моніторинг та впровадження додаткових показників для стратегічної цілі «Підвищення ефективності в управлінні». Слід зазначити, що сформована система показників дозволить підвищити ефективність стратегічного планування розвитку Сумської міської територіальної громади, оскільки ці показники доцільно використовувати як базові для проведення моніторингу реалізації Стратегії. Прак-

тична реалізація даних рекомендацій дозволить покращити якість документів стратегічного планування розвитку Сумської міської територіальної громади, що розробляються не тільки в рамках досягнення стратегічної мети, а також і в рамках

планування, прогнозування, програмування та підвищить ефективність стратегічного планування як складової організаційного механізму державного регулювання розвитку територіальних громад на 49,8%.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. К. Всесвіт. 1999. 586 с.
2. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. Вип. № 10. URL: www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=909 (дата звернення 25.06.2022 р.)
3. Сунгуровський М. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Київ : Заповіт. 2018. 60 с.
4. Бріль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будемо разом. Харків : Видавничий будинок Фактор. 2018. 128 с.
5. Довженко В. А., Войтенко А. Б., Плотнікова М. Ф. Використання європейського досвіду партисипативного управління в стратегічному плануванні розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. Вип. 12. URL: http://www.du.nauka.com.ua/pdf/12_2020/35.pdf (дата звернення 25.06.2022 р.)
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 25.06.2022 р.)
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення 25.06.2022 р.)
8. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення 25.06.2022 р.)
9. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова КМУ № 932 від 11.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.06.2022 р.)
10. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. Міністерство розвитку громад і територій. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-rozvytku-terytorialnyh-gromad/metodychne-zabezpechennya/metodychni-rekomendaciyi-shhodo-poryadku-rozroblennya-zatverdzhennya-realizaciyi-provedennya-monitoryngu-ta-ocziynyuvannya-realizaciyi-strategij-rozvytku-terytorialnyh-gromad/> (дата звернення 25.06.2022 р.)
11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 224 від 29.07.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0224569-02#Text> (дата звернення 25.06.2022 р.)
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова КМУ №695 від 05.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.06.2022 р.)
13. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ № 179 від 03.03.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення 25.06.2022 р.)
14. Цілі сталого розвитку та Україна. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina> (дата звернення 25.06.2022 р.)
15. Рішення VI сесії VII скликання Сумської міської ради від 24 квітня 2019 року № 4989 – МР URL: <https://smr.gov.ua/uk/dokumenti/rishennya-miskoji-radi/2019/14086-24-kvitnia-lv-sesiia-sumskoi-miskoi-rady-vii-sklykannia-i-plenarne-zasidannia.html> (дата звернення 25.06.2022 р.)
16. Інформація про основні показники економічного і соціального розвитку Сумської міської територіальної громади за підсумками 2021 року URL: <https://smr.gov.ua/uk/dokumenti/ekonomichnij-i-sotsialnij-stan-mista.html> (дата звернення 25.06.2022 р.)
17. Основні фінансові показники громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13835> (дата звернення 25.06.2022 р.)