

УДК 338.26:332.1(477.43)

Ірина Броніславівна КОВТУН,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
iruna_kovtun@univer.km.ua,
<https://orcid.org/0000-0001-8530-8642>

Ірина Анатоліївна ЮРИЧИНА,

викладач-стажист кафедри публічного управління та адміністрування,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
iruna_yurychyna@univer.km.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-6054-2042>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

Ковтун І. Б., Юричина І. А. Актуальні питання стратегічного планування місцевого економічного розвитку Хмельницької області

Досліджуються теоретичні засади та надано практичні рекомендації щодо стратегічного планування місцевого економічного розвитку Хмельницької області. З цією метою розглянуто теоретичні основи та розкрито особливості стратегії місцевого розвитку, проаналізовано показники розвитку та надано рекомендації для покращення рівня економічного розвитку Хмельницької області. Досліджено сутність стратегічного планування як складової цілісної системи планування місцевого економічного розвитку. Охарактеризовано зміст поняття стратегічного планування. Надано рекомендації, щодо удосконалення механізмів, таких як: місцеві цільові програми, державно-приватне партнерство, місцеві гарантії та проекти соціальної та корпоративної відповідальності. Визначено, що саме ДПП дасть змогу органам влади забезпечити потреби економічного розвитку за рахунок інвестиційних коштів. Запропоновано враховувати у стратегії розвитку регіону індикатори економічної безпеки та визначити відповідальних за їх досягнення, що дозволить вирішити проблеми забезпечення економічної безпеки на подальшу перспективу. Запропоновано застосовувати принцип самоокупності при фінансуванні стратегії, посилити систему моніторингу при розробці стратегії, залучати при розробці стратегії кваліфікованих працівників із органів місцевої влади та бізнесу. Рекомендовано розробляти програми та проекти, які націлені на залучення інвестицій, підтримку підприємництва, започаткування нових бізнесів, утримання наявних підприємств, розвиток місцевих ринків та інше. У статті встановлено, що

нормативно-правова база місцевого стратегічного планування на сьогодні перебуває на стадії формування, тому в подальшому можна очікувати появу ряду нових документів і методичних розробок, за допомогою яких покращиться рівень розвитку області. На підставі цього рекомендовано розробляти регіональні плани підвищення інвестиційної привабливості області шляхом попереднього дослідження її інвестиційного середовища.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, місцевий економічний розвиток, інвестиції.

Планування є початковим етапом при реалізації всього процесу управління, в тому числі місцевого (регіонального). При плануванні ухвалюються рішення щодо реалізації функції управління і організації діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та місцевих органів виконавчої влади (далі – МОВВ) для досягнення перспективних цілей. Особливе місце в розвитку нашої держави відводиться стратегічному плануванню, яке на сьогодні стало одним із найважливіших управлінських інструментів місцевого економічного розвитку (далі – МЕР) сучасних територіальних громад та регіонів. У процесі стратегічного планування розробляються дієві способи адаптації до викликів зовнішнього середовища господарювання громади або регіону, зниження рівня невизначеності такого середовища і формування міцної бази для послідовної політики вирішення тактичних, середньо- та довгострокових проблем розвитку.

Стратегічне планування МЕР є технологією обґрунтування та ухвалення стратегічних рішень щодо розвитку громад (регіонів), визначення бажаного очікуваного майбутнього бачення стану території та механізмів його реалізації, яка ґрунтується на глибокому аналізі зовнішнього середовища розвитку громади (регіону) та оцінці її внутрішнього потенціалу.

Теоретичними і практичними питаннями дослідження стратегічного планування МЕР присвячено роботи таких вітчизняних вчених, як: Е. Дж. Блейклі [1], П. В. Ворона [2], В. М. Друб [3], В. Ю. Медвідь [4], Н. Ю. Мельничук [5], О. Ю. Панасюк [6].

Поряд з тим, що в досліджуваному питанні було досягнуто значних результатів, ще залишився ряд проблем, які є не вирішеними. Потрібно проводити подальші наукові розробки механізмів реалізації стратегії МЕР, удосконалення напрямів соціально-економічного розвитку Хмельницької області та залучення інвестицій в економіку області.

Мета дослідження — узагальнення теоретичних основ і вивчення практичних аспектів стратегічного планування МЕР Хмельницької області.

МЕР характеризує комплекс природних, територіальних, соціально-економічних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, які повинні бути враховані в процесі здійснення стратегічного планування. Існує багато трактувань терміну МЕР, тому вважаємо за потрібне їх систематизувати у табл. 1.

Підходи до визначення категорії «МЕР»

Категорія	Визначення	Автор
МЕР	процес, у рамках якого партнери з державних / муніципальних, ділових і неурядових кіл працюють разом задля створення кращих умов для економічного зростання та нових робочих місць.	Н. Ю. Мельничук [5]
	процес, у якому «місцева» влада або певний орган влади, установа чи організація від імені місцевої влади бере на себе завдання поліпшення спроможності громади (здебільшого поселення, селища, містечка чи міста) забезпечувати економічний прогрес і в кількісний, і в якісний спосіб.	П. В. Ворона [2]
	це процес, основним завданням якого є максимальне використання людських і природних ресурсів місцевості для створення потрібної кількості робочих місць та забезпечення належного рівня добробуту в цій місцевості	Е. Дж. Блейклі [1]
	процес розвитку за участю всіх зацікавлених сторін, який заохочує встановлення партнерських зв'язків між ключовими приватними та державними партнерами на визначеній території і сприяє спільній розробці та реалізації єдиної стратегії розвитку через використання місцевих ресурсів і відносних переваг у глобальному контексті з кінцевою метою створення гідних робочих місць і стимулювання економічної діяльності	О. Ю. Панасюк [6]

Примітка: складено авторами.

Отже, під МЕР ми розуміємо діяльність, спрямовану на впровадження інноваційних рішень, що покращують потенціал громад та сприяють їхньому економічному зростанню шляхом зміцнення партнерських відносин між державним сектором, компаніями та місцевою владою.

Стратегічне планування МЕР — це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що

базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [1, с. 34].

Обов'язковими для розробки базовими видами планувальних документів на місцевому рівні є:

1. Стратегії місцевого розвитку.
2. Просторові програми (Генеральні плани населених пунктів).
3. Щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку території [7, с. 9].

Слово «стратегія» походить від давньогрецького «*stratos*» (мистецтво керівництва суспільною, політичною боротьбою). Стратегічне планування — це системний спосіб управління змінами у створенні якомога кращого майбутнього [4, с. 51]. У сучасному розумінні стратегія МЕР повинна:

- мати цілі, які б передбачали покращення МЕР громади (регіону);
- орієнтуватися на потреби та інтереси людей — жителів відповідної громади (регіону);
- визначати чіткий порядок дій, спрямованих на досягнення стратегічних цілей МЕР;
- скоординувати трудові, природні, економічні, фінансові та інші ресурси для досягнення найвищих результатів;
- бути скоординованою із бюджетними пріоритетами;
- бути гнучкою, що б дозволяло мінімізувати ресурси для досягнення максимальних результатів;
- поєднувати економічні, соціальні та екологічні та інші завдання (рис. 1).



Рис. 1. Стратегія МЕР як багатогранне поняття

Примітка: складено авторами на основі [3, с. 120].

Стратегія МЕР повинна з однієї сторони бути реактивною — слугувати інструментом адаптування розвитку територіальної громади (регіону) до змін у зовнішньому середовищі, і проактивною — спрямовувати дії ОМС та МОБВ у потрібному напрямі. Виважене, обґрунтоване планування є запорукою ефективного МЕР, оскільки воно:

- дозволяє адаптувати громаду (регіон) до майбутнього;
- збільшує продуктивність використання усіх зазвичай обмежених ресурсів, в першу чергу людських та фінансових;
- зменшує вирогідність допущення помилок в МЕР;
- мінімізує ймовірність настання непередбачуваних обставин у зовнішньому та внутрішньому середовищі;
- оформлює у конкретні цілі та завдання перспективи МЕР громади (регіону);
- підвищує результативність і ефективність МЕР;
- полегшує контроль населення, бізнесу та влади за результатами МЕР.

Головним програмним документом Хмельниччини є Стратегія розвитку Хмельницької області на 2021–2027 роки, затверджена рішенням сесії Хмельницької обласної ради від 20 грудня 2019 р. № 49–29/2019. Важливими інструментами реалізації Стратегії є плани заходів, що розробляються для

кожного етапу та є базою для середньострокового бюджетного планування. Перегляд і оновлення Плану заходів з реалізації потрібно робити для оцінки результатів, досягнутих за цей час, а також для постановки цілей реалізації на наступний період з урахуванням змін в середовищі і узгодження обмежених ресурсів розвитку з новими цілями розвитку області [8].

На нашу думку, основним чинником розвитку області є підприємництво, адже воно займає центральне місце в ринковій економіці. Економічний успіх всіх розвинених країн світу є результатом заохочення і винагороди підприємницької ініціативи. Підприємницький сектор має важливе значення для МЕР, оскільки підприємці є самозайнятими, створюють робочі місця, стимулюють місцеву економіку за всіма напрямками.

Отже, сучасний розвиток економіки Хмельницької області, як і усієї України характеризується швидкими змінами чинників зовнішнього середовища та значним ступенем їх невизначеності, що обумовлює необхідність впровадження ефективного стратегічного планування. Одним з головних елементів стратегічного планування області є розробка стратегії МЕР, яка повинна забезпечити комплексне оцінювання і ефективне використання внутрішнього потенціалу області, та сприяти підвищенню конкурентоспроможності Хмельниччини серед інших областей країни.

Проаналізувавши діючу стратегію економічного розвитку Хмельницької області, відзначимо, що значна увага в ній приділена питанням формування людського потенціалу та розвитку підприємництва. Проте, відмічаємо, що такі сфери як: захист навколишнього середовища, розвиток безпечної енергетики, розвиток транспортної мережі, покращення якості життя, формування економіки знань та ін. залишились без належної уваги. У стратегії розвитку області також доцільно було визначити спільні для суміжних із нами областей пріоритети, наприклад: розбудова міжрегіональних транспортно-логістичних мереж, вирішення спільних екологічних проблем тощо. Відмічаємо також недостатньо чітке визначення фінансових механізмів досягнення стратегічних пріоритетів МЕР області.

Вважаємо за необхідне удосконалення таких механізмів МЕР:

1. Місцеві цільові програми — дають змогу не лише виділяти відповідні видатки з місцевих бюджетів, а й залучати додаткове фінансування з державного бюджету (у вигляді цільових трансфертів), надходження у рамках державно-приватного партнерства (далі — ДПП), інвестицій тощо, у таким чином збільшуючи дохідну частину місцевого бюджету.

2. ДПП, у межах якого здійснюється розподіл витрат, ризиків та майбутніх вигод між публічними і приватними учасниками партнерства. Це дає змогу місцевим органам влади досягати цілей МЕР за рахунок інвестиційних коштів, зберігаючи при цьому об'єкти інфраструктури у своїй власності.

3. Проєкти корпоративної соціальної відповідальності, які здебільшого спрямовані на реалізацію соціальних ініціатив. Вони є важливою складовою

МЕР у багатьох європейських країнах, маємо надію, що вони набудуть популярності і в Україні.

4. Місцеві гарантії, які надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення за рішенням ОМС. Вони також широко використовуються у економічно розвинутих країнах для підтримки розвитку місцевого бізнесу.

Формування комплексу стратегічних пріоритетів МЕР та шляхів їх досягнення не буде реальним без чіткого визначення джерел і способів їхнього фінансування. У якості джерел фінансування МЕР можна розглядати ресурси всіх економічних суб'єктів, які потенційно можуть бути спрямовані на забезпечення потреб території, зокрема, фінансові ресурси ОМС, МОБВ та центральних органів влади, суб'єктів господарювання усіх форм власності, неурядових організацій, фізичних осіб, а також іноземних інвесторів.

Тому вважаємо, що удосконалення механізму розробки стратегії МЕР має відбуватися з урахуванням:

1. Чіткого стратегічного обґрунтування пріоритетів МЕР, які мають відображати основні проблеми громади (регіону), стимулювати перспективний розвиток визначених як пріоритети сфер діяльності чи галузей на місцевому (регіональному) рівні.

2. Сприяння ініціативності місцевого населення, влади та бізнесу у розробці стратегії МЕР.

3. Активізації механізмів міжтериторіального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва у сформульованих цілях місцевого розвитку.

4. Застосування принципу самоокупності при фінансуванні стратегії, що передбачає прагнення до максимізації залучення інвестиційних, грантових та інших ресурсів для досягнення стратегічних цілей МЕР.

5. Необхідності проведення системної підготовки кваліфікованих кадрів у сфері публічного управління та адміністрування.

6. Акцентування уваги на індикаторах економічної безпеки громади (регіону) та визначенні відповідальних за їх досягнення. Це сприятиме розмежуванню повноважень та чіткому розподілу центрів відповідальності, створенню передумов для системної реалізації стратегії та взаємоузгодження місцевих інтересів.

Вважаємо, що перехід до сучасної системи планування МЕР вимагає: зміни змісту планування — від адміністративного тиску до застосування науково обґрунтованих, зважених рішень для досягнення пріоритетів МЕР громади (регіону); активізації стратегічності планування; прозорості процесу розробки, обговорення та затвердження документів щодо МЕР громад (регіонів); чіткого дотримання управлінських рішень, прийнятих із урахуванням думки населення, місцевої влади та бізнесу; узгодження між собою стратегічних, оперативних, просторових планів.

Все це вимагає послідовних дій, в першу чергу місцевих владних структур, результатом чого має стати:

- методично опрацьований і нормативно закріплений взаємозв'язок планових документів, програмних і фінансових документів громади (регіону);
- гармонізація принципів і практики процесу планування МЕР;
- інституційне забезпечення прозорості у процесі розробки стратегії МЕР;
- розроблена і впроваджена у практику система методів моніторингу та оцінювання процесу реалізації стратегії МЕР.

Така всебічна діяльність дасть можливість сформувати цілісну систему стратегічного планування МЕР.

Задля реалізації цілей, які вказані в стратегії, дії повинні бути направлені на розвиток економіки та підвищення конкурентоспроможності громади (регіону) і мають містити інструменти — заходи, програми, проекти тощо, які націлені на залучення інвестицій, підтримку підприємництва, започаткування нових бізнесів, розвиток наявних підприємств, місцевих ринків, створення кластерів, індустріальних інноваційних чи промислових парків, бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, фондів підтримки бізнесу, налагодження міжмуніципальної співпраці, створення ДПП, здійснення маркетингу території, налагодження системи комунікації тощо.

Також вважаємо за необхідне виділити такі стратегічні напрями МЕР Хмельницької області:

1. Стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, який продовжує залишатися головним джерелом збільшення кількості робочих місць, самозайнятості, внутрішнього інвестування, інноваційності як у м. Хмельницькому, так і у регіоні. Зважаючи на економічний внесок малого підприємництва у наповнення бюджету, стабілізацію економіки Хмельницької області й вирішення проблеми зайнятості населення, завдання системного підходу до розвитку області та підтримки бізнесу з боку ОМС є пріоритетним для вирішення.

2. Розвиток так званого «зеленого бізнесу», який прагне задовольняти потреби громади в продуктах і послугах, в той же час зменшуючи негативний вплив на довкілля. Ідеї для розвитку зеленого бізнесу ґрунтуються на усвідомленні населення важливості питань збереження навколишнього природного середовища, що підвищує попит на екологічно чисту продукцію та послуги. Кожен суб'єкт підприємницької діяльності потенційно може запроваджувати «зелену» ідею в межах свого виробничого процесу, чим збільшувати доходи через збільшення продажів «зеленої» продукції або послуг. Представники бізнесу, у яких формується або вже є сформована екологічна свідомість, роблять великий внесок не лише у безпечне середовище життя сучасного покоління, але й створюють сприятливі умови життя для майбутніх поколінь.

3. Участь у зовнішньоекономічній діяльності. Одним з пріоритетів розвитку економіки області є посилення інтеграції у світовий економічний простір, активізація участі бізнесу у зовнішньоекономічній діяльності. Для

цього необхідною є підтримка зусиль експортних галузей області щодо встановлення відносин з іноземними партнерами, виходу на нові ринки збуту, отримання та виконання експортних замовлень. Відповідно, підприємства-виробники області, особливо малі й середні, потребують підтримки місцевої влади для промоції своєї продукції в межах країни та за її межами, тому на нашу думку мають проводитись навчання щодо питань стандартизації продукції відповідно вимог зовнішніх ринків, аби товари наших виробників були на рівні з іноземними товаровиробниками.

4. Створення сприятливого бізнес-середовища, яке формується з сукупності правових, політичних, соціальних, економічних та інших чинників, що створюють умови для функціонування бізнесу, реалізації ділових відносин.

Вважаємо за необхідне посилення таких заходів з боку ОМС:

- дерегуляція дозвільних процедур;
- спрощення отримання дозволів на будівництво;
- зниження податкового навантаження на бізнес;
- створення сприятливого бізнес-середовища;
- розвиток системи мікрофінансування, зокрема мікрокредитування;
- системне впровадження принципів і стандартів корпоративної соціальної відповідальності.

5. Проведення виставок та форумів місцевих товаровиробників, що сприятиме об'єднанню зусиль місцевого бізнесу щодо працевлаштування, активізація продажів товарів та послуг, а також просуванню місцевих товарів та послуг для регіону. Залучення представників місцевого бізнесу до міжнародних ярмарків та форумів допоможе пошуку іноземних інвесторів, готових підтримати український бізнес, отримати досвід, професійні поради фахівців інших компаній та країн з метою підготовки продукції до сучасних вимог.

6. Розвиток трудових ресурсів. Налагоджена комунікація із суб'єктами підприємництва громади (регіону) дає можливість визначати основні напрями удосконалення системи підготовки та перепідготовки трудових ресурсів. Саме за участю роботодавців має визначатися перелік спеціальностей, фахівців з яких готуватимуть місцеві заклади освіти. Вважаємо за необхідне, проводити щорічні зустрічі роботодавців із представниками освіти задля обговорення питань що стосується працевлаштування здобувачів вищої та професійно-технічної освіти. Також перспективним є створення інтернет-ресурсу, метою роботи якого було б сприяння працевлаштуванню для молодих спеціалістів з числа випускників та студентів ЗВО міста Хмельницького та області.

7. Розвиток туризму. Природно-ресурсний потенціал Хмельницької області у поєднанні з історико-культурною спадщиною, вигідним географічним розташуванням є досить вагомими передумовами розвитку індустрії туризму та відпочинку, спрямованого як на вітчизняних, так і на іноземних споживачів. Тому успішною має стати стратегія розвитку туризму, а саме, розробка і просування турів, орієнтованих на різні споживчі групи та оновлення формату подій свят, концертів, фестивалів, аби туристам дійсно запам'яталось та

хотілося повернутися. Але для цього потрібний пошук нових, творчих підходів до перетворення Хмельницької області на популярне місце відвідин туристами, їх відпочинку, розваг та дозвілля. Це вимагає спільних зусиль місцевої влади і бізнесу. Щоб галузь туризму запрацювала максимально ефективно, необхідно застосовувати процес стратегічного планування, в якому враховуються не лише потенціал та ресурси, але і інші чинники — людські, економічні, екологічні та інфраструктурні, — які теж мають вагомий вплив на розвиток Хмельницької області.

8. Залучення інвестицій. Інвестиції забезпечують необхідними фінансовими ресурсами місцеву економіку, стимулюють інновації в технологіях, нові підходи до менеджменту, ринки, можливості для бізнесу. Збільшення обсягів залучення інвестицій в економіку області — запорука економічного зростання. Прикладання зусиль у цьому напрямі передбачає: підготовку якісних інвестиційних продуктів; створення позитивного інвестиційного іміджу області; підвищення якості інвестиційного супроводу; організаційне та інформаційне забезпечення інвестиційної діяльності та забезпечення активної взаємодії місцевої влади з діючими та потенційними учасниками інвестиційного процесу; підтримку сприятливого інвестиційного середовища; забезпечення ефективної промоції окремих громад та регіону в цілому як надійного та ефективного партнера; активне запровадження ДПП.

Таким чином, стратегічне планування МЕР є основою для прийняття ефективних управлінських рішень щодо обраних пріоритетних напрямків розвитку громади (регіону). Варто розуміти, що ефективне управління дасть змогу пришвидшити позитивні зміни, скоротити ресурси та видатки. Зауважимо, що на сьогодні нормативно-правова база місцевого стратегічного планування перебуває на стадії формування, тому громади (регіони) в майбутньому можуть очікувати ряд нових документів і методичних розробок, що дасть змогу покращити рівень розвитку не лише Хмельницької області, а і всіх областей України.

Перспективами подальших досліджень є напрацювання методичних підходів стратегічного планування МЕР, напрацювання пропозицій щодо активізації участі громадського, владного та бізнесового секторів у процесі стратегічного планування МЕР.

Список використаних джерел

1. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. Вид. 2-е [пер. з англ. А. Кам'янець]. Львів : Літопис, 2002. 416 с.
2. Ворона П. В. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону. *Теорія та практика державного управління*. 2009. № 2. С. 7–14.
3. Друб В. М. Переваги та недоліки стратегічного планування. *Управління розвитком*. 2013. № 14. С. 119–120. *Національна бібліотека України*

- ім. В. І. Вернадського НАН України.* URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uproz_2013_14_48.
4. *Медвідь В. Ю.* Система стратегічного планування розвитку регіонів як умова дієвого економічного регулювання регіонального розвитку. *Економіка розвитку.* 2014. № 2. С. 51–55. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України.* URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecro_2014_2_11.
 5. *Мельничук Н. Ю.* Механізм управління формуванням та використанням фінансових ресурсів на місцевому рівні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Наукові праці НДФІ.* 2008. № 3. С. 41–52.
 6. *Панасюк О. Ю.* Міжнародний досвід розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади. *Інвестиції: практика та досвід.* 2015. № 23. С. 120–123. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України.* URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_23_25.
 7. *Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В.* Стратегічне планування. Львів : ЗУКЦ, 2008. 138 с. URL : https://regionet.org.ua/files/Strategic_planning_PAUCI_2008_ua.pdf
 8. Стратегія розвитку Хмельницької області на 2021–2027 роки. Рішення Хмельницької обласної ради від 20.12.2019 р. № 49-29/2019. *Хмельницька обласна рада.* URL : <https://km-oblrada.gov.ua/ctrategiya-regionalnogo-rozvitku-khme/>