

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.071:005.21

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/21>**Боришкевич І.І.**

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

Якубів В.М.

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

ОСОБЛИВОСТІ ТА ВАЖЛИВІСТЬ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

В Україні, як і в інших провідних країнах світу ефективно реалізується стратегічний підхід до планування сталого розвитку територій. Насамперед, це пов'язано із значними перевагами такого підходу для усіх зацікавлених осіб територіальної громади: мешканців, органів влади, бізнесу, освіти, медицини, громадських організацій тощо. Для кожної територіальної громади важливим є моделювання її майбутнього розвитку із високою якістю життя, рівним доступом до наданих послуг та комфортними умовами проживання. Стратегія являє собою дорожню карту розвитку громади, що розробляється для досягнення важливих довгострокових цілей та сформованого бачення, враховуючи внутрішні сильні та слабкі сторони громади, зовнішні існуючі можливості та загрози, а також знижуючи рівень невизначеності майбутнього. У статті розкрито сутність понять «стратегічне управління», «стратегічне планування» та «стратегія розвитку» на рівні місцевого самоврядування. Зазначено основні відмінності стратегічного та поточного планування у громаді. Охарактеризовано особливості та принципи розробки стратегії розвитку територіальної громади, до яких було віднесено такі принципи: партнерство, життєздатність, інтеграція, інновація, інституційна пам'ять та субсидіарність. Узагальнено процес розробки стратегії розвитку територіальної громади через реалізацію п'яти основних етапів: організаційного, аналітичного, планувального, консультативного та програмного. Проведено дослідження наявності стратегії розвитку у територіальних громадах Івано-Франківського району та встановлено, що тільки 9 з 20 громад даного району мають розроблені та затверджені стратегії розвитку. Це є свідченням того, що процес формування та впровадження стратегії розвитку територіальних громад триває та буде продовжуватись через свою необхідність та циклічність.

Ключові слова: стратегія, розвиток, стратегічне управління, стратегічне планування, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Найважливішим результатом процесу децентралізації є формування фінансово спроможних та самодостатніх територіальних громад, що мали б відповідні земельні, фінансові, людські, матеріальні та інші ресурси, що необхідні задля покращення забезпечення потреб мешканців, якісного та оперативного надання адміністративних та соціальних послуг, формування належних умов для сталого розвитку відповідних територій та раціонального використання бюджетних коштів. Формування спроможних територіальних громад в умовах повоєнного стану, певної невизначеності, мінли-

вості як внутрішніх, так і зовнішніх умов зумовлює пошук адекватних механізмів та інструментів розвитку шляхом використання наявного ресурсного потенціалу та пошуку нових можливостей. Одним із найбільш дієвих інструментів реагування на зміни та нові виклики є формування та впровадження ефективної стратегії розвитку територіальної громади. Стратегія є одним із важливих понять сучасної епохи [1], а стратегічне планування є процесом, що окреслює цілі та завдання установи, формулювання дій та розподіл ресурсів, що будуть направлені на досягнення поставлених цілей [2, с. 138]. Стратегія є дорожньою

картою до досягнення поставлених довгострокових цілей та втілення окресленого бачення.

Після об'єднання територіальної громади перед нею постає завдання у розробці власної довгострокової траєкторії руху, враховуючи наявний потенціал, особливості регіону та існуючі можливості, а також зважаючи на ймовірні ризики. Проблема стратегічного планування у громадах проявляється у тому, що більшість голів і старост не мають фахових знань у розробці стратегії та повинні залучати до даного процесу відповідних експертів чи консультантів. Тому, процес стратегування є ускладненим та більш тривалим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості формування та впровадження стратегії розвитку у територіальних громадах висвітлюється у працях таких українських науковців як О. В. Берданова, Б. Б. Бец, М. М. Бриль, В. М. Вакуленко, О. С. Врублевський, О. В. Данчева, Р. А. Оксентюк, В. М. Проданик, П. О. Саєнко, Н. В. Сментина, А. А. Фіалковська, А. М. Шинкарьов та ін. Проте, окреслене питання залишається не повною мірою систематизованим та потребує подальших досліджень.

Метою статті є дослідження особливостей стратегічного планування та його важливості для розвитку територіальних громад, аналіз процесу розробки стратегії та його систематизація.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне управління було і буде важливим чинником успішного розвитку територіальної громади, кожна з яких повинна мати чітко сформульовані стратегії свого розвитку, виходячи із Державної стратегії регіонального розвитку. Ще більшої важливості формування та впровадження стратегії розвитку набуває в період післявоєнного стану. Це означає, що для тих територіальних громад, які уже мають розроблені та затверджені стратегії, необхідним буде їхній перегляд та коригування, а для тих, які ще їх не розробили – формування із врахуванням сучасних реалій. Величина внесених змін в уже діючі стратегії буде залежати від завдань руйнувань зі сторони російської федерації: від порівняно незначних – у західних та центральних областях України, до радикально нових стратегій розвитку – у деяких північних, північно-східних, східних та південних областях. У світовій практиці стратегічне управління є невід'ємним елементом регіонального управління, що дає змогу формувати умови перспективного розвитку, а також приймати поточні рішення, враховуючи стратегічні цілі.

В. Тертичка зазначає, що стратегічне управління у XXI столітті є особливо важливим, адже

може використовувати не тільки досвід попередніх поколінь, але й напрацювання сьогодення [3, с. 14]. На думку Н. В. Сментиної та А. А. Фіалковської, які досліджують питання стратегічного планування місцевого розвитку, стратегічне управління являє собою процес прийняття та реалізації стратегічних рішень, в основі якого лежить стратегічний вибір, що базується на вдалому поєднанні внутрішнього ресурсного потенціалу із зовнішніми можливостями та загрозами [4, с. 10]. Тобто, це певний процес з послідовних дій в напрямку формування та впровадження стратегії.

Стратегічне управління є основою та важливим етапом всіх процесів розвитку життєдіяльності держави та її територій, що включає цілі, ефективні засоби, методи та інструменти, необхідні для досягнення цілей, а також встановлені індикатори досягнення поставлених цілей та завдань. Зазначимо, що публічне управління у частині місцевого розвитку має свої особливості та автономність в рамках суспільної системи на рівні територіальної громади.

Під категорією стратегічного планування розвитку територіальної громади В. М. Проданик та А. М. Шинкарьов розуміють «вибір цілей та орієнтирів, визначення стратегії розвитку, що забезпечують ефективність управління на рівні окремої громади» [5, с. 163]. Пріоритетом стратегічного планування є зниження рівня невизначеності майбутнього шляхом використання закономірностей та особливостей публічного управління.

У Методичних рекомендаціях щодо стратегічного планування в громадах, що сформовані за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» в рамках Проекту «Впровадження інструментів ефективного муніципального менеджменту та правничої допомоги громадам» зазначено наступне трактування терміну «стратегічне планування», як «здійснення усвідомленого вибору: цілей; засобів вирішення проблем (та/або реалізації можливостей); та бажаного «сценарію» подій (бажаної «траєкторії» змін) з можливістю свідомо впливати на цей «сценарій» протягом його реалізації» [6].

О. Берданова та В. Вакуленко зазначають, що «стратегічне планування розвитку територіальних громад є системною технологією обґрунтування й ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану громади і способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього середовища громади і її внутрішнього потенціалу та полягає у розробці узгоджених дій з метою втілення яких концентруються зусилля і ресурси основних

суб'єктів місцевого розвитку» [7, с. 5]. Процес стратегічного планування є довготривалим творчим процесом, що передбачає реалізацію визначеного алгоритму дій, що повинен забезпечити сталість розвитку територіальної громади [8, с. 91].

Таким чином, стратегічне планування є частиною стратегічного управління. Варто зазначити, що стратегічне та довгострокове планування не є тотожними поняттями. Стратегічне планування передбачає процес планування від майбутнього до теперішнього, візуалізуючи майбутній стан громади та формуючи бачення (візію), а довгострокове планування являє собою планування від теперішнього до майбутнього, тобто цілі розробляються виключно, виходячи із теперішніх умов функціонування. Таке планування позбавлене мотиваційного ефекту та використання потенціалу.

Якщо говорити про доцільність орієнтації органів місцевого самоврядування на стратегічне планування, то слід сказати, що саме воно дає можливість перейти від парадигми функціонування до парадигми успішного розвитку. В основі такого планування лежить людський потенціал в якості територіальної громади, що спрямовує її діяльність на задоволення запитів місцевих громадян та швидке реагування на виклики зовнішнього середовища. На рис. 1 наведемо порівняльну характеристику стратегічного та поточного планування у територіальній громаді.

Як бачимо з рис. 1, стратегічне планування реалізується через поточне планування, проте останнє не забезпечує належного розвитку територіальної громади та пошук нових можливостей й реалізацію прихованого потенціалу.

Стратегічний план є довгостроковою програмою (5-10 років) досягнення територіальною громадою самостійно сформованої місії. Під час розробки стратегії розвитку громади слід враховувати внутрішні сильні та слабкі сторони, а також зовнішні можливості та загрози. В першу чергу, вона повинна бути спрямована на нарощення конкурентних переваг та покращення привабливості інвестиційного клімату. З одного боку стратегія виступає як інструмент досягнення поставлених цілей, а з іншого – як засіб зв'язку громади із ринковим середовищем.

На нашу думку, стратегія розвитку територіальної громади – це довгостроковий план, що окреслює загальний вектор дій органів місцевої влади, її партнерів, представників бізнесу, освіти, мешканців та інших стейкхолдерів в напрямку поетапного досягнення поставлених цілей, основного бачення та виправдання існування сформованої місії громади. Стратегія розвитку є одним із найважливіших документів територіальної громади.

Серед особливостей стратегії розвитку територіальної громади можна виокремити наступні:

- 1) акцентує увагу на ключових напрямках розвитку територіальної громади, що забезпечать досягнення успіху у майбутньому;
- 2) характеризується наявністю логічної декомпозиції, що включає стратегічні, тактичні цілі та завдання для реалізації;
- 3) відображає основні конкурентні переваги громади по відношенню до ближнього та дальнього середовища;
- 4) є результатом праці усіх зацікавлених осіб у громаді, починаючи від органів місцевої влади та закінчуючи мешканцями громади;

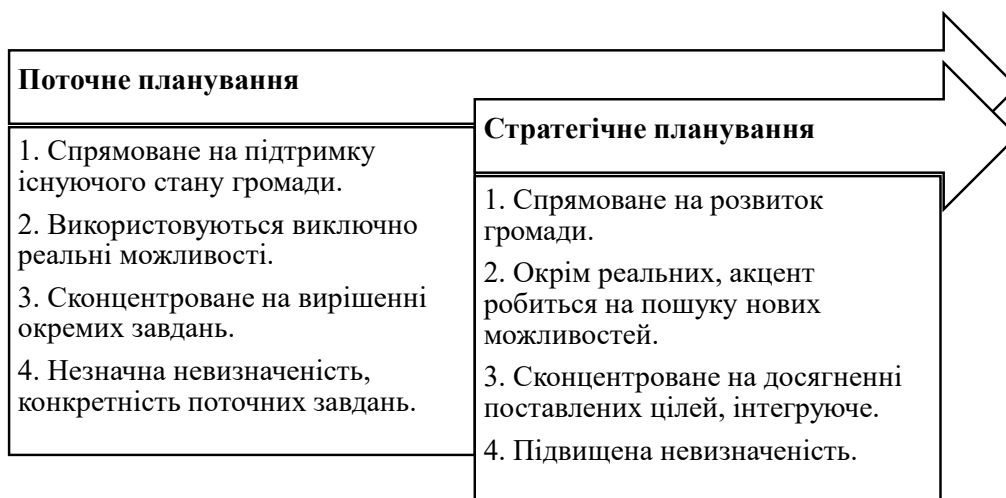


Рис. 1. Основні відмінності стратегічного та поточного планування у територіальній громаді*

*Джерело: сформовано авторами на основі [4, с. 10].

5) стратегія розвитку пов'язана із іншими документами стратегічного характеру [9, с. 596].

Стратегічний план розробляється задля вирішення саме тих завдань, що повністю підтримуються усією територіальною громадою. При розробці більшості стратегій розвитку громад, до цього процесу залучаються мешканці громади, які беруть участь в опитуваннях, можуть бути учасниками стратегічної робочої групи та брати участь у її засіданнях, готувати ідеї проєктних пропозицій та брати участь у громадському обговоренні проєкту. Проте, є випадки, коли мешканців не залучають до процесу розробки стратегії. Це відбувається під час використання управлінського та експертного підходу до підготовки даного документу. У першому випадку розробкою стратегії розвитку займаються виключно органи місцевої влади без залучення громадськості, у другому – розробкою займаються самостійно залучені експерти на замовлення органів місцевого самоврядування. На нашу думку, зазначені підходи не є ефективними, оскільки сформована у такий спосіб стратегія може не сприйматись мешканцями територіальної громади і її потрібно буде переробляти, або ж при експертному підході важко оцінити усі сильні та слабкі сторони громади, наявний потенціал та врахувати місцеву специфіку, від якої може залежати вектор розвитку територіальної громади.

Найефективнішим методом розробки стратегії залишається метод партнерства, що передбачає

залучення громадськості на усіх етапах роботи над документом. При цьому до складу робочої групи входять представники різних сфер діяльності: бізнесу, освіти, медицини, культури, громадських організацій, комунальної сфери тощо. Усі засідання проходять відкрито, розроблений проєкт стратегії виноситься на громадське обговорення.

До основних принципів розробки стратегії розвитку територіальної громади можна віднести:

1) партнерство – передбачає залучення до процесу розробки усіх зацікавлених сторін: представників влади, підприємців, освітніх закладів, медичних установ, мешканців тощо;

2) життєздатність, тобто розвиток порівняльних переваг, що визначаються за результатами проведення SWOT-аналізу;

3) інтеграція – передбачає активну участь усіх зацікавлених сторін в напрямку визначення завдань задля досягнення поставлених цілей;

4) інновація – забезпечує впровадження інноваційних підходів до використання наявних ресурсів;

5) інституційна пам'ять – передбачає врахування при розробці стратегії попередніх стратегічних документів;

6) субсидіарність – визначення стратегічних заходів, починаючи із найнижчого рівня та використовуючи ресурси регіонального розвитку [10, с. 150].

Розробка стратегії розвитку територіальної громади повинна здійснюватись із врахуванням

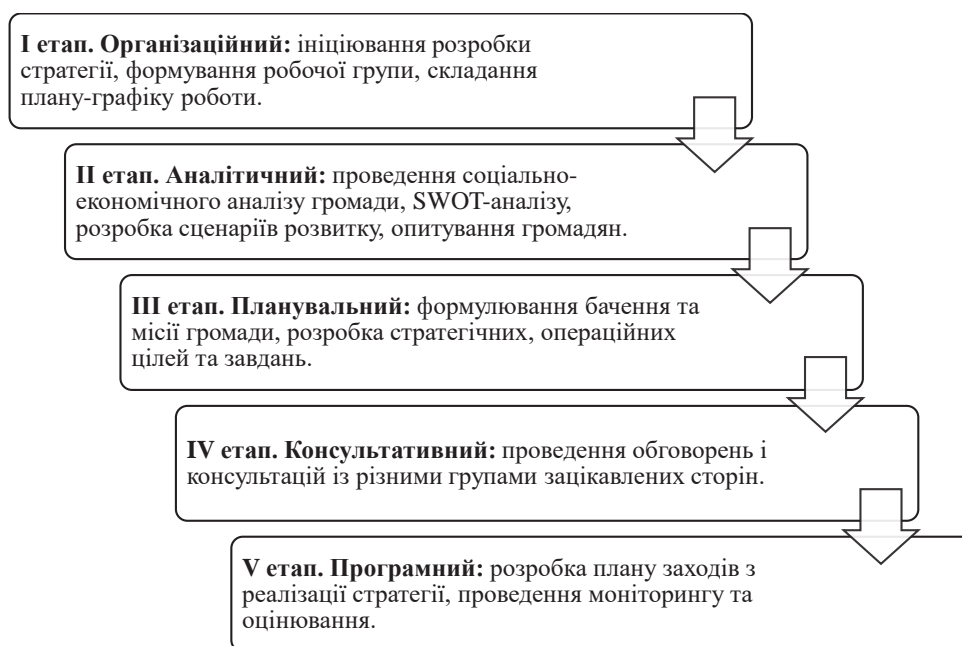


Рис. 2. Процес розробки стратегії розвитку територіальної громади*

*Джерело: сформовано авторами на основі [14]

положень Національної економічної стратегії на період до 2030 року, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021 р. [11], Указу Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 р. [12], що є основою для розробки прогнозних проектів та програмних документів задля забезпечення збалансованості економічного, соціального й екологічного напрямків сталого розвитку України, а також вимог Закону України № 2354-VIII «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 р. [13]. Окрім того, розроблена стратегія громади повинна узгоджуватись із відповідною містобудівною документацією.

Процес розробки стратегії розвитку територіальної громади умовно можна розділити на 5 етапів (рис. 2).

Проаналізувавши різні літературні джерела, можемо підкреслити той факт, що зазначений процес розробки стратегії розвитку територіальної громади дещо відрізняється у різних методичних рекомендаціях, які сформовані за підтримки провідних країн світу та у публікаціях науковців. Тому, органи місцевого самоврядування можуть обирати різні підходи, адже алгоритм стратегування носить рекомендаційний характер.

Перші кроки в напрямку децентралізації в Україні розпочались із затвердженням у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [15], враховуючи вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування. У 2015 р. відбулась практична реалізація важливих її положень із прийняттям Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16] і «Про співробітництво територіальних громад» [17], що покликані регулювати відносини, які виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад, а також подальшого приєднання до них. У 2015 р. добровільно об'єднались перші 159 територіальних громад [18], а станом на 2021 р. в Україні нараховується 1469 громад, що сформовані шляхом об'єднання сіл, селищ та міст. Відтак, протягом 2015-2021 рр. кількість територіальних громад зросла у 9,2 рази.

Зрозуміло, що станом на 2022 р. не всі територіальні громади мають розроблені стратегії розвитку, адже даний процес є громіздким і тривалим. Проаналізувавши наявність стратегій розвитку територіальних громад Івано-Франківського району, який включає 20 таких громад, ми побачили, що не у всіх територіальних громадах є сформовані стратегії, а більшість із них перебуває на стадії розробки (табл. 1).

Таблиця 1

Наявність стратегій розвитку у територіальних громадах Івано-Франківського району*

Територіальна громада	Наявність стратегії розвитку	Відсутність стратегії розвитку**
Більшівцівська селищна громада		-
Богородчанська селищна громада		-
Букачівська селищна громада	+	
Бурштинська міська громада	+	
Галицька міська громада		-
Дзвиняцька сільська громада	+	
Дубовецька сільська громада		-
Єзупільська селищна громада		-
Загвіздянська сільська громада		-
Івано-Франківська міська громада		-
Лисецька селищна громада		-
Обертинська селищна громада		-
Олешанська сільська громада	+	
Рогатинська міська громада		-
Солотвинська селищна громада	+	
Старобогородчанська сільська громада	+	
Тисменицька міська громада		-
Тлумацька міська громада	+	
Угринівська сільська громада	+	
Ямницька сільська громада	+	

*Джерело: сформовано авторами за даними офіційних сайтів територіальних громад Івано-Франківського району.

**Стратегія відсутня або не опублікована на офіційному сайті громади.

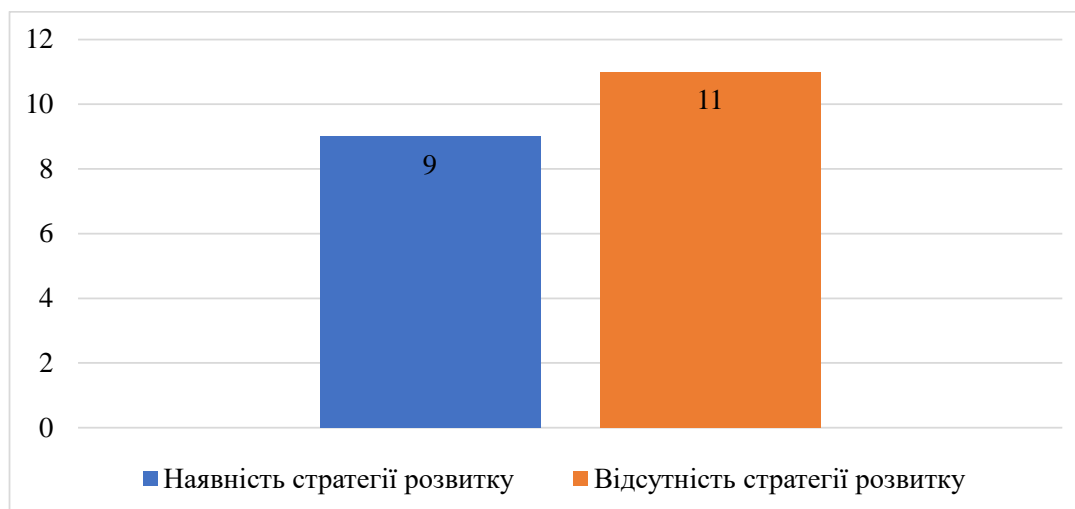


Рис. 3. Стан стратегій розвитку у територіальних громадах Івано-Франківського району*

*Джерело: сформовано авторами на основі табл. 1

З табл. 1 бачимо, що тільки 9 територіальних громад мають розроблені та затверджені стратегії розвитку, а 11 – відсутні або перебувають на стадії розробки (рис. 1).

Процес розробки стратегій розвитку територіальних громад ще триває і буде продовжуватись, оскільки є систематичним та циклічним. На нашу думку, формуючи стратегію розвитку територіальної громади, слід враховувати дві важливі умови: розвиток територіальної громади повинен реалізовуватись в напрямку покращення усіх сфер життєдіяльності: політичної, економічної, культурної, соціальної, екологічної тощо, а також до процесу розробки та впровадження стратегії варто залучати мешканців та інших зацікавлених осіб. Зазначений підхід забезпечить досягнення високого рівня ефективності та підвищить відповідальність за реалізацію сформованої стратегії.

Висновки. Стратегічний підхід до управління уже тривалий час використовується в публічній сфері України, а з 2015 р. він поширився і на територіальні громади. В результаті децентралізації влади з'явилися нові спроможні територіальні громади, для яких досвід стратегічного планування у такому форматі є новим. Важливість удосконалення процесу стратегічного планування у громадах важко переоцінити в умовах післявоєнного стану, ключовим аспектом якого є відбудова та відновлення їх життєдіяльності. Стратегічне планування розвитку громади передбачає формування майбутнього образу громади (бачення), визначення ключових стратегічних цілей та послідовних планів дій, що забезпечують досягнення поставлених цілей. Перспективами подальших досліджень є розробка методики оцінки рівня ефективності стратегії розвитку територіальної громади.

Список літератури:

1. Carter C. The age of strategy: strategy, organizations and society // *Business History*. 2013. № 55 (7). pp. 1047-1057.
2. Boryshkevych I., Iwaszczuk A. Modelling of the strategic planning process at an agricultural enterprise // *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2020. Vol. 7. № 3. P. 137-146.
3. Тертичка В. В. Стратегічне управління : підручник. Київ : К.І.С., 2017. 932 с.
4. Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Стратегічне планування місцевого розвитку : навч. посіб. К. : ФОРМ Гуляєва В.М., 2019. 244 с.
5. Проданик В. М., Шинкарьов А. М. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: організаційно-правові механізми // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 158-166.
6. Методичні рекомендації щодо стратегічного планування в громадах. Проект «Впровадження інструментів ефективного муніципального менеджменту та правничка допомога громадам» (Програма «U-LEAD з Європою»). URL: <https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2021/02/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%A1%D0%9F-%D0%9E%D0%A2%D0%93-%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BE-2018-5.pdf> (дата звернення: 14.04.2022).

7. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.
8. Успішна територіальна громада: будуємо разом : посібник / М. М. Бриль, О. С. Врублевський, О. В. Данчева та ін. Харків : Фактор, 2018. 128 с.
9. Саєнко П. О. Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади // *Економіка і суспільство*. 2016. № 7. С. 594-598.
10. Оксентюк Р. А. Формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, на прикладі Скала-Подільської селищної ради // *Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування* : колективна монографія. Тернопіль : ФОП Паляниця В. А. С. 144-165.
11. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 16.04.2022).
12. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 16.04.2022).
13. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> (дата звернення: 16.04.2022).
14. Методичні рекомендації у сфері місцевого економічного розвитку «Порядок розроблення стратегії розвитку територіальної громади». Асоціація міст України. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/metodyka_mer_new.pdf (дата звернення: 17.04.2022).
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р. від 01.04.2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 17.04.2022 р.).
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 17.04.2022 р.).
17. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 17.04.2022 р.).
18. Бец Б. Б. Формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації // *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/211.pdf (дата звернення: 17.04.2022 р.).

Boryshkevych I.I., Yakubiv V.V. PECULIARITIES AND IMPORTANCE OF DEVELOPING A TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT STRATEGY

In Ukraine, as in other leading countries of the world, a strategic approach to sustainable development planning is being effectively implemented. First of all, this is due to the significant advantages of this approach for all stakeholders of the local community: residents, authorities, business, education, medicine, NGOs, etc. It is important for each territorial community to model its future development with a high quality of life, equal access to services and comfortable living conditions. The strategy is a community development roadmap designed to achieve important long-term goals and a vision, taking into account the community's internal strengths and weaknesses, external opportunities and threats, and reducing uncertainty about the future. The article reveals the essence of the concepts of "strategic management", "strategic planning" and "development strategy" at the level of local self-government. The main differences between strategic and current planning in the community are noted. The peculiarities and principles of development of the strategy of development of the territorial community are described, which included the following principles: partnership, viability, integration, innovation, institutional memory and subsidiarity. The process of developing a strategy for the development of the territorial community through the implementation of five main stages: organizational, analytical, planning, advisory and program. A study of the existence of development strategies in the territorial communities of Ivano-Frankivsk district and found that only 9 of the 20 communities in this area have developed and approved development strategies. This is evidence that the process of forming and implementing strategies for the development of territorial communities continues and will continue due to its necessity and cyclical nature.

Key words: *strategy, development, strategic management, strategic planning, territorial community, local self-government.*