

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 11.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.11.20>

УДК 351.075

М. М. Хитько,

к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та права, «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9216-8876>

А. В. Кулик,

аспірант кафедри публічного управління та права, «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9691-5720>

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

M. Khytko,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Law, Communal institution of higher education «Dnipro Academy of Continuing Education» of the Dnipropetrovsk Regional Council»

A. Kulyk,

PhD student of the Department of Public Administration and Law, Communal institution of higher education «Dnipro Academy of Continuing Education» of the Dnipropetrovsk Regional Council»

**STRATEGIC PLANNING OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL
COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION**

В статті визначено, що в Україні, як і в країнах Євросоюзу, активно запроваджується стратегічний підхід до планування розвитку територіальних громад. Охарактеризовано сучасні виклики, що постали перед територіальними громадами взагалі та перед системою освіти громад, зокрема. Розглянуто нормативні документи, що містять вимоги щодо структури, оформлення, організації процесу розроблення, затвердження, особливостей проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад та планів заходів з їх реалізації. Проаналізовано виконання місцевих бюджетів у 2022 році, і виявлено, що найбільш вагомим було забезпечення галузі освіти. Зроблено висновок, що доцільно при розробці стратегічного плану територіальної громади звернути увагу на стратегічне планування системи освіти. Запропоновано здійснювати корегування стратегічних планів розвитку громад з врахуванням поділу процесу стратегічного планування на концептуально-орієнтований, проблемно-орієнтований та проектно-орієнтований блоки. Вказано на доцільність здійснення корегування по кожному з цих блоків.

The article determined that in Ukraine, as well as in the countries of the European Union, a strategic approach to planning the development of territorial communities is being actively implemented. It is important to use a strategic approach to planning the sustainable development of territorial communities in the everyday practice of local self-government bodies. The modern challenges faced by territorial communities in general and the community education system, in particular, are characterized, namely the need to revise the priorities and tasks of local authorities depending on the location of the community. Front-line communities were primarily supposed to organize social security of the population, coordinate the delivery of humanitarian aid. Other communities took over the functions of sheltering refugees and providing assistance to the front. Regulatory documents containing requirements for the structure, design, organization of the development process, approval, features of monitoring and evaluation of the implementation of strategies for the development of territorial communities and plans of measures for their

implementation were considered. It was found that compliance with these requirements will provide an opportunity in all territorial communities to create conditions for the development of development strategies in steps: from SWOT analysis to substantiating the conclusion regarding the success of strategy implementation. The implementation of local budgets in 2022 was analyzed, and it was found that the provision of the education sector was the most significant - 45.1% of all local budget expenditures. It was concluded that it is expedient to pay attention to the strategic planning of the education system when developing a strategic plan of the territorial community. As a result of the study, problems of a practical nature regarding making changes to the developed community development strategies were identified, namely: formal implementation of the strategic planning process; misunderstanding the need for planning in wartime; imperfection of strategy evaluation methods. It is proposed to adjust the strategic plans for the development of communities, taking into account the division of the strategic planning process into conceptual-oriented, problem-oriented and project-oriented blocks. The expediency of carrying out corrections for each of these blocks is indicated.

Ключові слова: публічне управління, територіальні громади, європейська інтеграція, стратегія, освіта

Keywords: public administration, territorial communities, European integration, strategy, education

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах Європейської інтеграції України очевидно, що потреба у знаннях з публічного управління територіями, стратегічного планування розвитку територіальних громад, децентралізації влади, функціонування системи освіти та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є можливість їх використання у повсякденній практиці. В Україні, як і в країнах Євросоюзу, активно запроваджується стратегічний підхід до планування сталого розвитку територіальних громад. Це пов'язано з можливістю досконало оволодіти цим

методом всім учасникам процесу стратегічного планування. Завдяки використанню даного методу підвищується практична обґрунтованість соціально-економічних та організаційних заходів, ефективність прийнятих управлінських рішень, розширюється коло учасників планувального процесу, створюються можливості для досягнення цілей громади. Застосування інструментів стратегічного планування дають змогу відповісти на виклики сучасного глобалізованого світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми стратегічного планування розвитку територіальних громад розглядалися в наукових роботах таких дослідників, як: Беззубко Б. [1], який розглядав державні механізми стратегічного планування територій в умовах децентралізації, Васильченко Г. [3, 4] яка досліджувала методологію та практику стратегій місцевого розвитку в умовах глобалізації, Серьогін С. М. [11], який займався питаннями публічного управління стратегічним розвитком територіальних громад.

Вітчизняні науковці і практики також займалися проблемами децентралізації в освіті, так Л. Гриневич вивчала досвід децентралізації управління європейських країн [5], Д. Дзвінчук присвятив праці оцінюванню ефективності публічного управління територіальними громадами [6], Г. Єльнікова займалася визначенням ставлення громадськості до закладів освіти шляхом опитування [8], Т. Лукіна займалася проблемами управління якістю загальної середньої освіти [10]. Результати аналізу показують, що висвітлення питань стратегічного планування розвитку територіальної громади в цілому і системи освіти зокрема, актуалізується з огляду на процеси європейської інтеграції України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є обґрунтування умов зміни стратегії розвитку в територіальній громаді.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах війни суспільство усвідомлює, що стан економічного розвитку країни прямо залежить від можливості кожної громади займатися місцевим розвитком на своїй території. В Україні з ухвалення в 2014 році Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади стартувала реформа

децентралізації. Вся країна самим активним чином долучилася до «створення територіальних громад, наділених значними фінансовими і управлінськими повноваженнями» [9]. Це дало можливість в 2015 році територіальним громадам об'єднуватись, щоб стати більш спроможними. На кінець 2020 року в Україні було сформовано 1469 територіальних громад. З початку російського вторгнення життя мешканців українських територіальних громад змінилося, залежно від близькості тієї чи іншої громади до лінії фронту були відкореговані пріоритети та завдання місцевої влади. У прифронтових громадах в основному забезпечувалися базові потреби населення, органи місцевого самоврядування здійснювали керівництво роботою комунальних підприємств та установ, організовували соціальне забезпечення населення, координували видачу гуманітарної допомоги. Громади, що знаходились на відстані від лінії фронту, окрім звичних функцій, взяли на себе функції надання притулку біженцям, релокації підприємств із зони бойових дій та забезпечення допомоги фронту. Зараз можна говорити, що місцеві громади впоралися із своїми обов'язками, незважаючи на дефіцит грошових коштів.

Територіальні громади несуть відповідальність за планування свого бюджету, за економічний розвиток, за залучення інвестицій на відбудову території. Наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 21.12.2022 № 265 встановлюються загальні вимоги щодо структури, оформлення, організації процесу розроблення, затвердження, особливостей проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад та планів заходів з їх реалізації. Ці вимоги відповідають європейським засадам у сфері стратегічного планування регіонального розвитку. Методичні рекомендації розроблені на виконання положень Закону України від 09.07.2022 № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [7]. Прийняття вищеназваних документів дасть можливість створити умови для розроблення стратегій розвитку в усіх територіальних громадах, допоможуть їм планувати свій розвиток по кроках: від аналізу, де виявляються сильні та слабкі сторони,

можливості і загрози (SWOT-аналіз) до обґрунтування висновку щодо успішності реалізації стратегії. Це загалом відповідає RBM (Results-Based Management)-підходу, тобто управлінню, орієнтованому на результат. Цей підхід, що використовується багатьма європейськими організаціями та агентствами, передбачає циклічний підхід до управління політикою, інтегруючи стратегію, людей, ресурси для забезпечення прозорості та підзвітності у прийнятті управлінських рішень. RBM дозволяє враховувати проблеми громадян, ефективно використовувати ресурси та звітувати за вимірюваними цілями: визначати реалістичні очікувані результати на основі аналізу сучасної ситуації; здійснювати розробку стратегій відповідно до потреб громади; виявляти та управляти ризиками; звітувати про досягнуті результати та залучені ресурси. Таким чином, орієнтоване на результат управління дозволяє управлінцю орієнтуватися на вирішення реальних проблем громади і швидко адаптуватись до змін.

На сьогодні серед проблем, що постали перед органами місцевого самоврядування, проблема розвитку системи освіти територіальних громад відійшла на другий план. Ще до війни за результатами загальнонаціонального опитування «Українське покоління Z: цінності та орієнтири більшість української молоді (83%) вважала, що для отримання роботи необхідні передусім спеціальні знання та навички, а закінчити університет важливо було для 69 % молоді. А з огляду на необхідність навчатися новим навичкам протягом життя для нарощування конкурентоспроможності на ринку праці у сучасному глобалізованому світі лише почало набувати пріоритетності в довоєнний період. Разом з тим, аналіз результатів виконання місцевих бюджетів у 2022 році, показав, що найбільш вагомою була галузь освіти, на яку було виділено 45,1% всіх видатків місцевих бюджетів: на загальну середню освіту (55%), на дошкільну освіту (21%). При чому видатки на одного жителя по галузі освіти в сільських територіальних громадах були значно вищими, що зумовлено значними обсягами освітньої субвенції на сільські території через неоптимізовану мережі освітніх закладів та низьку фактичною наповнюваністю класів. Отже, доцільно при розробці стратегічного плану територіальної

громади звернути увагу на стратегічне планування системи освіти.

Стратегічне планування системи освіти характеризує не тільки основний шлях її розвитку, але й дозволяє корегувати конкретний його напрям, беручи до уваги зміни зовнішнього середовища. Наприклад, в умовах війни освітній процес за формою і змістом зазнав значних змін: ведення бойових дій, руйнування закладів освіти країною-агресором, щоденна загроза життю через ракетні обстріли – все це негативно вплинуло на систему освіти територіальних громад. А її подальший розвиток задля максимальної можливості здобуття освіти членами громад потребує співпраці між органами місцевого самоврядування, закладами освіти, батьками, громадськими організаціями, міжнародною спільнотою. На сьогодні навчальний процес в Україні відбувається за різними формами: офлайн, онлайн або змішаною формами. Форми навчання в закладах освіти визначають обласні військові адміністрації на місцях з урахуванням безпекової ситуації. Питання безпеки навчального процесу стало одним з пріоритетних завдань для територіальних громад. За інформацією Міністерства освіти і науки України, станом на кінець серпня 2022 року, від бомбардувань та обстрілів постраждали 2461 заклад освіти, 284 з них зруйновано повністю. Напередодні навчального року декілька урядових органів розробили рекомендації для підвищення безпеки освітнього процесу в умовах війни:

- облаштування безпечного укриття у закладі освіти;
- організація безпечного освітнього середовища в очному, дистанційному та змішаному форматі навчання;
- зміна формату навчання залежно від безпекової ситуації.

Територіальні громади зіткнулись з проблемами неналежного облаштування укриття у закладах освіти, або взагалі їх відсутності на початок навчального року. В результаті обстеження закладів освіти виявилася відсутність придатного для облаштування найпростішого укриття приміщення у підвалах або цокольних поверхах навчальних корпусів; недостатнє фінансування заходів з облаштування придатного укриття, знаходження закладу освіти на тимчасово окупованій території або наближених до районів

ведення активних бойових дій.

Зважаючи на ці та інші виклики, що постали перед територіальними громадами корегуванню підлягають і стратегічні плани громад, які є спробою заглянути вперед, вийти за рамки традиційного планування і отримати можливість розвиватися. На жаль, процес стратегічного планування в громадах здійснюється поки що досить формально, має місце нерозуміння потреби в плануванні на досить тривалий час та ще й в умовах зовнішніх динамічних змін (для прикладу, COVID-19, воєнний стан). Крім того проблемою є реалістичність планів впровадження стратегій, розрахованих на 3-4 роки. Як правило, такий набір заходів по широкому колу визначених проблем може бути сформований без прив'язки цих заходів до реальних ресурсів для їх реалізації. Уваги потребують оцінка і моніторинг стратегії, має відслідковуватися прогрес виконання стратегії, вноситися пропозиції щодо можливих змін. Однак, на практиці лише окремі громади здійснюють цю процедуру. І можливо, найважче розробникам стратегії здійснити прив'язку заходів щодо розвитку громади до реалістичних джерел фінансування.

Так як процес стратегічного планування містить концептуально-орієнтований, проблемно-орієнтований та проектно-орієнтований блоки розглянемо на якому з етапів доцільно здійснити зміни в стратегії розвитку громади. Концептуально-орієнтований блок, пов'язаний з визначенням бачення, місії і цілей стратегії. Він характеризується підвищеною відповідальністю, оскільки саме тут здійснюється стратегічний вибір. Вважаємо що змінювати його недоцільно. В проблемно-орієнтованому блоці опрацьовуються пріоритетні проблеми, що підлягають вирішенню з метою реалізації стратегії, тут рішення приймаються в межах уже визначеної стратегії. Результатом корегування може бути перелік чітко сформульованих проблем, кожна з яких характеризується: цільовою групою, масштабом, гостротою проблеми в динаміці і причинами проблеми. В проектно-орієнтованому блоці здійснюється планування дій щодо вирішення проблем, які були виявлені в другому блоці. Результатом цього етапу є конкретний план заходів і перелік показників для вимірювання результативності зміни стратегії.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В Україні, як і в країнах Євросоюзу, активно запроваджується стратегічний підхід до планування розвитку територіальних громад. Актуальним в умовах війни для посадовців органів місцевого самоврядування є використання у повсякденній практиці знань щодо стратегічного планування розвитку територіальних громад, децентралізації влади, функціонування системи освіти та різних аспектів місцевого самоврядування. В результаті дослідження було виявлено проблеми практичного характеру щодо внесення змін в розроблені стратегії розвитку громад, а саме: формальне здійснення процесу стратегічного планування в громадах; нерозуміння потреби в плануванні на досить тривалий час в умовах зовнішніх динамічних змін; розробка нереалістичних планів впровадження стратегій; недосконалість методів оцінки стратегій. Для розв'язання проблем нами запропоновано здійснювати корегування стратегічних планів розвитку громад в цілому і системи освіти, зокрема, з врахуванням поділу процесу стратегічного планування на концептуально-орієнтований, проблемно-орієнтований та проектно-орієнтований блоки. Вказано на доцільність здійснення корегування по кожному з цих блоків. Подальші дослідження можуть бути пов'язані з розробкою пропозицій по оволодінню ефективними методами складання, оцінки та корегування стратегічних планів для всіх учасників процесу стратегічного планування.

Література

1. Беззубко Б. Розвиток державних механізмів стратегічного планування територій в умовах децентралізації. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_7 (дата звернення: 28.10.2023).
2. Берданова О., Вакуленко В., Валентюк І., Ткачук А. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навчальний посібник Київ: Україна, 2017, 121 с.
3. Васильченко Г. Методологія та практика стратегій місцевого економічного розвитку та підприємств в умовах глобалізації. Стратегія економічного розвитку України Спецвипуск. 2011. № 28. С. 30–36.

4. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с

5. Гриневич Л. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Київ, 2005. 20 с.

6. Дзвінчук Д., Лютий М. Про оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами. *Публічне урядування: збірник «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом». 2022. № 1 (29). С. 42–51.*

7. Закон України від 09.07.2022 № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 30.10.2023).

8. Єльнікова Г. Теорія та методика оцінювання результатів діяльності загальноосвітнього навчального закладу. *Теорія та методика управління освітою. 2012. № 8.* URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ttmuo_2012_8_6 (дата звернення: 28.10.2023).

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 30.10.2023).

10. Лукіна Т. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 292 с.

11. Серьогін С. М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.

References

1. Bezzubko, B. (2015), "Development of state mechanisms for strategic planning of territories in conditions of decentralization", *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_7 (Accessed 28 Oct 2023).

2. Berdanova, O. Vakulenko, V. Valentiuk, I. and Tkachuk, A. (2017), *Stratehichne planuvannia rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady: navchalnyi posibnyk* [Strategic planning of the development of the united territorial community: tutorial], Kyiv, Ukraina.

3. Vasylychenko, H. (2011), “Methodology and practice of strategies of local economic development and enterprises in the conditions of globalization”, *Stratehiia ekonomichnoho rozvytku Ukrainy, Spetsvypusk*. vol. 28, pp 30–36.

4. Vasylychenko, H. Parasiuk, I. and Yeremenko, N. (2015), *Planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad: navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia* [Development planning of territorial communities: tutorial for local self-government officials], TOV “Pidpriemstvo “VI EN EI”, Kyiv, Ukraina.

5. Hrynevych, L. M (2005), “Tendencies of decentralization of basic education management in modern Poland”, Ph.D. Thesis, General pedagogy and History of pedagogy, Institute of Pedagogy of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

6. Dzvinchuk, D. and Liutyi, M. (2022), “About evaluating the effectiveness of public management of territorial communities”, *Publichne uriaduvannia: zbirnyk «VNZ «Mizhrehionalna Akademiia upravlinnia personalom»*, vol. 1 (29), pp. 42–51.

7. Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine “ On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Basics of State Regional Policy and the Policy of Reconstruction of Regions and Territories”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (Accessed 30 Oct 2023).

8. Yelnikova, H. (2012), “Theory and methodology of evaluating the results of the activities of a general educational institution”, *Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu*, vol. 8, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ttmuo_2012_8_6 (Accessed 28 Oct 2023).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution “The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (Accessed 30 Oct 2023).

10. Lukina, T. (2004), *Derzhavne upravlinnia yakistiu zahalnoi serednoi osvity v Ukraini: monohrafiia* [State management of the quality of general secondary education in Ukraine: monograph], Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraina.

11. Serohin, S. M. (2016), *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty* [Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraina.