

*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. 2022. № 11.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.11.4>**

**УДК: 352:005.21**

*В. Є. Данкевич,*

*д. е. н., доцент, декан факультету права, публічного управління та національної безпеки, Поліський національний університет, Житомир*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0522-2927>*

*О. В. Захаріна,*

*к. е. н., доцент, Поліський національний університет, Житомир*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2622-7663>*

*А. В. Шевчук,*

*здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності*

*281 «Публічне управління та адміністрування»,*

*Поліський національний університет, Житомир*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1155-8769>*

*О. Г. Ловинюк,*

*магістр спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»,*

*Поліський національний університет, Житомир*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6637-226X>*

## **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*V. Dankevych,*

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Law, Public Administration and National Security, Polissia National University,*

*Zhytomyr*

*O. Zakharina,*

*PhD in Economics, Associate Professor, Polissia National University, Zhytomyr*

*A. Shevchuk,*

*Master's student of Specialty 281 «Public Administration»,*

*Polissia National University, Zhytomyr*

*O. Lovynyuk,*

*Master of Specialty 281 «Public Administration»,*

*Polissia National University, Zhytomyr*

## **STRATEGIC PLANNING OF COMMUNITY DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION REFORM**

*Досліджено теоретичні і прикладні засади стратегічного планування розвитку громад. Розглянуто тenezу та обґрунтовано доцільність застосування інструментів реформи децентралізації в публічному управлінні України. Представлено теоретичне узагальнення і науково-прикладне вирішення проблем процесу стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні в умовах децентралізації. Аргументовано перспективи розвитку громад в умовах децентралізації. Проаналізовано характерні риси методології стратегічного планування з урахуванням характеру специфікації відносин в публічному управлінні, що виходить з критеріїв суспільної корисності і сприяє зростанню довіри до органів публічної влади, партнерства, збільшенню взаємної відповідальності, налагодженню міжсекторного діалогу, підвищенню прозорості процесу ухвалення владних рішень, розвитку місцевого самоврядування. Доведено дієвість використання інструментів оцінювання і прогнозування стратегічного планування розвитку ОТГ. Зазначено перспективні орієнтири процесу стратегічного планування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління.*

*The theoretical and applied principles of strategic planning of community development were studied. The genesis is considered and the expediency of using the tools of the decentralization reform in the public administration of Ukraine is substantiated. It was found that the key reform vector is aimed at expanding management functions at the regional level and creating local, so-called "responsibility centers" to regulate the life of society and guarantee the economic development of territories. The consequence of the decentralization reform will be the strengthening of self-government regarding the independence of decision-making and their implementation, first of all at the local level of united territorial communities. A theoretical generalization and a scientific and applied solution to the problems of the process of strategic planning of the development of territorial communities in Ukraine in conditions of decentralization are presented. The analysis of the theoretical foundations of the functioning and development of the OTG makes it possible to record the key theses, according to which the transformation of the territorial system of government should be carried out under the conditions of decentralization, the construction of independent, capable communities: a high-quality legal basis for reform, the legislative fixation of the*

*definition of "territorial community", the mechanism for securing property rights, distribution authoritative powers; formation and implementation of effective tools for supervision of local authorities; implementation of foresight in community management; modernization of OTG in the form of public associations, emphasis on own means and capabilities; the distribution of powers must be accompanied by reasonable decentralization of budget resources for the exercise of these powers. Prospects for the development of communities in conditions of decentralization are argued. The characteristic features of the strategic planning methodology are analyzed, taking into account the nature of the specification of relations in public administration, which is based on the criteria of public utility and contributes to the growth of trust in public authorities, partnership, the increase of mutual responsibility, the establishment of dialogue, the increase in the transparency of the process of making power decisions, the development of local self-government. The effectiveness of the use of evaluation and forecasting tools for the strategic planning of the development of OTG has been proven. Prospective orientations of the process of strategic planning of united territorial communities in conditions of decentralization of management are indicated. It has been proven that decentralization, as a way of delegating powers and financial potential from state authorities to local authorities, is a guarantee of constructing a productive mechanism of power in the state, under which territorial communities have the opportunity to fight back against external and internal obstacles, as well as to form their own competitive development programs.*

**Ключові слова:** *децентралізація, економічний потенціал, моніторинг, об'єднана територіальна громада, соціально-економічний розвиток, стратегічне планування.*

**Key words:** *decentralization, economic potential, monitoring, united territorial community, socio-economic development, strategic planning.*

**Постановка проблеми.** Розвиток децентралізації влади, що за останні роки набув вагомого значення в Україні, призвів до використання новітніх продуктивних способів управління об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ), переходу від політики публічного адміністрування до реалізації

підходів менеджменту, які в публічному управлінні розвинутих держав на сьогоднішній день становлять одну з провідних складових його сучасної парадигми. Одним із основних видів діяльності, якому мають приділяти значну увагу органи самоврядування об'єднаної територіальної громади, є стратегічне планування їх перспектив на майбутнє, направлене, як мінімум, на термін каденції обраних депутатів сільських, селищних, районних та місцевих рад, керівників муніципалітетів. Для ефективної реалізації таких стратегій потрібне компетентне, професійне стратегічне управління, яке можливе тільки у випадку наявності аналітичних здібностей, стратегічних та проектних навичок саме в управлінців – працівників органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішенню проблем процесу стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації присвячена чимала кількість наукових досліджень. Значний внесок зробили такі дослідники, як Безпалько О.М., Білорусов С.Г., Камінська Н.В., Костьовят Г.І., Кушнірецька О.В., Негода В.А., Серьогін С.М., Сментина Н.В. та ін. науковці. Засновниками теорії планування, а саме А. Файодем та Р. Акоффом були сформовані та охарактеризовані головні принципи стратегічного планування, які стали іменуватися загальними ознаками результативної програми дій.

**Метою дослідження** є теоретико-методологічне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення процесу стратегічного планування розвитку громад в умовах децентралізації.

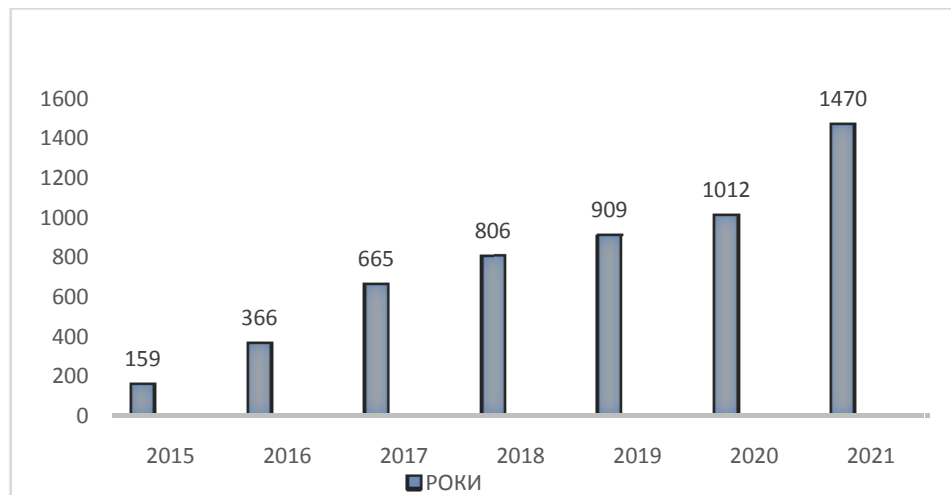
**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процес трансформації місцевого самоврядування і територіального устрою влади на основі принципів децентралізації, в теоретичному розумінні бере початок з 2014 р. Натомість фактична реалізація трансформаційних перетворень розпочалась в 2015 р. і на сьогоднішній день характеризується як така, що є найбільш ефективною та примітною серед ряду стратегічних реформ. Реформа децентралізації направлена на формування модернізованої системи місцевого

самоврядування в державі, спираючись на європейські стандарти просування демократії на місцях, надання територіальним громадам повноважень та засобів, які гарантують розвиток та покращення економічної ситуації на місцевому рівні.

Можна стверджувати, що ключовий вектор реформування спрямований на розширення управлінських функцій на регіональному рівні та створення місцевих, так званих «осередків відповідальності», для регламентування життя суспільства і гарантування економічного розвитку територій. В додаток до цього, на рівні регіонів, повинно бути здійснене відокремлення повноважень державного управління від місцевого. Наслідком цього процесу стане зміцнення самоврядування щодо незалежності прийняття рішень і їх виконання, перш за все на локальному рівні об'єднаних територіальних громад.

Місьцеве самоврядування є тим механізмом організації влади на місцях, за допомогою якого місцеві громади отримують можливість безпосередньо, незалежно від державних органів влади вирішувати проблеми, що мають відношення до їх життєдіяльності та функціонування. Територіальні громади є базисом місцевого самоврядування в державі. Таким чином, процес реформування місцевого самоврядування передбачає об'єднання громад, забезпечення їх спроможності самостійно, безпосередньо, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення.

Згідно Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України станом на 2021 р. в країні налічується 1470 ОТГ (рис. 1).



**Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні**

Актуальними на сьогодні проблемами щодо формування і функціонування територіальних громад є:

1. Неврегульована система адміністративно-територіального устрою.
2. Невисокий ступінь результативності використання коштів бюджету.
3. Деградація територій в сільській місцевості.
4. Низька фінансова спроможність місцевого самоврядування.
5. Неналежний рівень надання публічних послуг

Аналізуючи проблемні питання функціонування об'єднаних територіальних громад, потрібно вказати на доцільність такого механізму, як співробітництво громад. Такий механізм є одним із інструментів інтегрування ОТГ між собою. Проте наразі тільки Полтавська область показує позитивну динаміку щодо зацікавленості та потреби територіальних громад у їх злитті – 280 громад використали можливість застосувати цей інструмент. 149 територіальних громад підписали угоди про співробітництво в Вінницькій і 86 – в Черкаській областях (табл. 1).

**Таблиця 1. Укладення угод міжмуніципального співробітництва  
ОТГ, 2020 р.**

Область		У тому числі					Кількість територій, що скористались міжмуніципальним співробітництвом
		ЖКГ	Благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення	інше	
Вінницька	82	17	3	-	18	44	142
Волинська	12	1	1	-	2	8	22
Дніпропетровська	11	1	-	3	3	3	25
Донецька	2	1	-	-	1	-	5
Житомирська	25	-	-	-	17	8	64
Закарпатська	3	-	2	-	-	1	8
Запорізька	8	-	-	1	4	3	27
Івано-Франківська	11	2	5	-	2	2	33
Київська	7	-	-	1	2	4	5
Кіровоградська	10	-	-	1	5	4	14
Луганська	1	-	-	-	1	-	4
Львівська	11	1	1	-	4	5	40
Миколаївська	-	-	-	-	-	-	-
Одеська	2	1	-	-	-	1	9
Полтавська	102	27	8	31	13	23	280
Рівненська	10	1	-	-	-	4	20
Сумська	36	4	-	-	15	17	52
Тернопільська	7	-	-	-	-	3	13
Харківська	24	12	4	1	1	6	73
Херсонська	4	-	-	-	1	3	11
Хмельницька	3	1	-	1	-	1	16
Черкаська	24	6	2	1	1	14	86
Чернівецька	5	1	-	-	1	3	13
Чернігівська	13	2	-	-	7	4	51
м. Київ	-	-	-	-	-	-	-
<i>Всього</i>	<i>412</i>	<i>78</i>	<i>26</i>	<i>40</i>	<i>107</i>	<i>161</i>	<i>1012</i>

Внаслідок реформування формуються різноманітні ОТГ за такими параметрами як: кількість населення, розміри, фінансова спроможність. Відповідно до показників Оцінки фінансового потенціалу 366 об'єднаних територіальних громад у 2018 р., реалізованої за допомогою "ULEAD з Європою", в Україні 69 громад відраховують гроші до бюджету держави або ж виходять "на нуль", а 297 ОТГ отримують базову дотацію з державного бюджету (табл. 2).

**Таблиця 2. Використання дотацій ОТГ в областях України**

Область	Кількість ОТГ, що моніторились	ОТГ з реверсною дотацією / без дотації	ОТГ з базовою дотацією	ОТГ з базовою дотацією більше 20% у доходах
Тернопільська	36	3	33	15
Дніпропетровська	34	6	28	3
Житомирська	32	9	23	5
Хмельницька	26	4	22	2
Львівська	22	0	22	11
Вінницька	21	8	13	1
Миколаївська	19	5	14	1
Полтавська	18	7	11	0
Рівненська	18	2	16	9
Запорізька	16	1	15	1
Чернівецька	16	0	16	11
Чернігівська	16	4	12	0
Волинська	15	3	12	7
Сумська	14	2	12	0
Херсонська	12	1	11	2
Івано-Франківська	11	0	11	10
Одеська	11	2	9	0
Донецька	6	5	1	0
Черкаська	6	2	4	0
Кіровоградська	5	1	4	0
Харківська	4	1	3	0
Закарпатська	3	1	2	1
Луганська	3	2	1	0
Київська	2	0	2	0
<i>Всього</i>	<i>366</i>	<i>69</i>	<i>297</i>	<i>79</i>

При цьому, аналіз теоретичних основ функціонування та розвитку ОТГ дає можливість зафіксувати ключові тези, згідно яких повинна здійснюватися трансформація територіального устрою влади за умови децентралізації, побудови самостійних, спроможних громад:

- якісний правовий базис реформування, законодавча фіксація дефініції «територіальна громада», механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень;
- формування та реалізація ефективних інструментів нагляду за місцевими органами влади;
- впровадження форсайту в управління громадами;
- модернізація ОТГ у форму публічних об'єднань, акцент на власних засобах та можливостях;

– розподіл повноважень має супроводжуватись розумною для здійснення цих повноважень децентралізацією ресурсів бюджету.

Вважаємо, що для покращення ефективності процесу трансформаційних реформ місцевого самоврядування потрібно забезпечити: перевірку, аналіз та формування перспективного плану ОТГ з максимальним урахуванням географічних, культурних, етнічних та інших особливостей громад; інформативно-роз'яснювальний супровід процесу об'єднання громад; проведення навчальних семінарів для службовців місцевих органів влади та громадськості щодо різних питань реформування.

На сьогоднішній день в Україні стратегічне планування економіко-соціального розвитку територій сприймається органами державної влади та органами місцевого самоврядування як результативний метод швидкої реакції на розвиток ринку в умовах стрімких змін ринкового середовища. Наявність позитивних результатів економічного розвитку соціально-економічної системи та матеріальне благополуччя населення напряму залежить від рівня належно вказаних та систематизованих стратегічних цілей, а також від того наскільки методично розплановані заходи. З великої кількості загальнометодологічних аспектів провідну роль в розвитку громад грають принципи, тобто основоположні правила на яких ґрунтується стратегічне планування (табл. 3).

Доволі спірним питанням в теорії стратегічного планування складних соціально-економічних механізмів є виваженість відпрацювання процедур формування та застосування програми економічного та соціального розвитку місцевостей. У науковому колі поширена велика кількість підходів щодо головних стадій стратегічного планування, складових частин цього процесу та взаємозв'язку між ними.

**Таблиця 3. Принципи стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій мезорівня**

Група принципів	Назва принципу	Змістовність принципів
Загальні	Всебічний аналіз	Врахування комплексу характеристик поточного стану соціально-економічної системи, досягнутих результатів її функціонування та прогнозованих тенденцій.
	Адекватність	Визначення пріоритетних напрямків на підставі всебічного аналізу існуючої ситуації та взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами.
	Пріоритетність	Окреслення пріоритетних напрямків, на вирішенні яких мають бути сконцентровані увага та ресурси задля досягнення мети економічного та соціального розвитку системи.
	Системність	Поєднання економічних, соціальних та екологічних завдань.
	Контроль	Наявність критеріїв оцінки успішності реалізації стратегії.
Спеціальні	Науковість	Розробка стратегії є результатом наукового дослідження та проводиться відповідно до визнаної методики.
	Гнучкість	Можливість корегування стратегії під впливом внутрішніх та зовнішніх змін.
	Результативність	Спрямування усіх заходів, що передбачені стратегією, на досягнення стратегічної мети економічного та соціального розвитку системи.

Існують різні класифікації об'єктів планування, які вплинули відповідним чином на логіку відпрацювання механізмів стратегічного планування. Але погляди спеціалістів різні. Наприклад, канадські дослідники черговість здійснення робіт щодо формування програми економічного та соціального розвитку місцевості в загальному вигляді описують тільки трьома стадіями: стратегічний аналіз, вибір стратегії, реалізація стратегії.

Дослідники Великобританії виокремили 7 етапів стратегічного планування на регіональному рівні:

- загальний опис;
- моніторинг актуального становища соціального та економічного розвитку регіону;
- SWOT-аналіз;
- стратегічне бачення перспектив розвитку регіону (цілі, мета);
- стратегічний проект (проекти, стратегії);

- оцінка реалізації програми розвитку регіону;
- дослідження ефективності, корекція завдань і способів їх вирішення.

Максимально розповсюдженою у міжнародній практиці методикою стратегічного планування, яка залишила свій відбиток і в нашій державі, на ранніх етапах його запровадження, на регіональному рівні, є методика, якою передбачено 6 ключових етапів:

- організація планування;
- визначення перспектив на майбутнє;
- оцінка становища, SWOT-аналіз та А-В-С аналіз;
- формування і окреслення стратегічних цілей;
- підготовка плану дій та заходів; впровадження, а також дослідження та оцінка реалізації стратегії.

Отже, управління загальною методологією дасть можливість суб'єктам стратегічного планування проаналізувати співставні стратегічні цілі перспективного соціально-економічного розвитку територій мезорівня, що у свою чергу спростить намагання потенційних інвесторів в направленні пошуку майбутніх осередків вкладання фінансових ресурсів з огляду на можливість швидше ознайомитися з поточним становищем, що склався, та баченням перспективного розвитку мезосистеми.

**Висновки.** Підсумовуючи відмітимо, що стратегічне планування – це безперервний, постійний процес, на основі якого ОТГ формують сценарії дій та плани на перспективу, зазначають стадії і методи його досягнення, з урахуванням територіальних ресурсів та потреб. У разі якісної послідовної організації процесу, його необхідно розглядати як потужний спосіб кооперації передових лідерів бізнес-середовища з представниками влади, що сприятливо позначиться на територіальній діловій активності, конкурентному становищі територіальної громади, водночас вирішуючи коло проблем соціального характеру.

Водночас, ключовими положеннями, згідно яких повинна здійснюватися трансформація територіального устрою влади за умови децентралізації, побудови самостійних, спроможних громад є: формування та реалізація ефективних інструментів нагляду за місцевими органами влади; модернізація ОТГ у форму публічних об'єднань, акцент на власних засобах та можливостях; розподіл повноважень має супроводжуватись розумною для здійснення цих повноважень децентралізацією ресурсів бюджету.

### Література

1. Заяць Т.А. Розвиток сільських поселень України в умовах децентралізації: можливості та ризики. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 3 (31). С. 48-60.
2. Офіційний портал Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
5. Россоха В., Плотнікова М. Розвиток сільських територій України в умовах децентралізації управління: стан, проблеми, перспективи. *Економічний дискурс*. Випуск 4. 2018. С. 41-53.
6. Россоха В.В., Пронько Л.М. Об'єднання сільських громад як чинник розвитку земельних відносин. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 9. С. 124-135.

## References

1. Zaiats', T.A. (2017), "Development of rural settlements of Ukrainian conditions of decentralization: opportunities and risks", *Demography and Social Economy*, vol. 3 (31), pp.48-60.
2. Official portal Decentralization (2022), available at: <https://decentralization.gov.ua>.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Order "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
5. Rossokha, V. and Plotnikova, M. (2018). "Development of rural areas of Ukraine in the conditions of decentralization of management: state, problems, prospects", *The economic discourse. International scientific journal*, vol. 4, pp. 41-53.
6. Rossokha, V.V. and Pronko, L.M. (2017), "Association of rural communities as a factor in the development of land relations", *Ekonomika, finansy, menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyky*, vol. 9, pp.124-135.

*Стаття надійшла до редакції 20.11.2022 р.*