

УДК 352:338.26(477)

Медвідь В. Ю.

*доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри економіки*

Сумського національного аграрного університету

Коблянська І. І.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки*

Сумського національного аграрного університету

Глазун В. В.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри логістики та виробничого менеджменту
Сумського національного аграрного університету*

Medvid Viktoriia

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Professor of Economics Department
Sumy National Agrarian University*

Koblianska Inna

*PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of Economics Department
Sumy National Agrarian University*

Glazun Victoriia

*PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor, of Logistic and Production Management Department
Sumy National Agrarian University*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ МОДЕЛІ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Анотація. У статті на основі аналітичного узагальнення проведеного соціологічного дослідження оцінюється активність реалізації процесів стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) України. Результати проведеного дослідження характеризують якість перебігу процесів реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Серед головних проблем визначено: низьку якість комунікацій у системі відносин «влада – громада», недотримання принципів публічності, відкритості та гласності; несистемний характер організації стратегічного планування в ОТГ, більш формальний характер такої діяльності; важливу роль неурядових громадських організацій у процесі посилення фахово-знаннєвої компетентності та становлення моделі стратегічного менеджменту в ОТГ. Отримані результати можуть стати основою для вдосконалення науково-методологічної платформи підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування а також удосконалення нормативно-правового та методичного підґрунтя реалізації реформи.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, стратегічне управління територіями, об'єднана територіальна громада, стратегія розвитку громади.

Вступ та постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізація) в Україні покликана закласти фундаментальну основу для організації дієвого місцевого управління на рівні територіальних громад, визначення стимулів до самостійного вирішення ними питань місцевого розвитку виходячи з інтересів груп населення, що мешкає на цій території. Децентралізаційні процеси в Україні відбуваються досить інтенсивно, але головна увага під час вивчення перебігу реформи та її ефективності, як правило, зосереджена на дослідженні кількісних індикаторів: динаміки процесів формування об'єднаних територіальних громад, площ, охоплених цими процесами, вивченні фінансових аспектів функціонування нових територіальних утворень та ін. Разом із тим потребують вивчення й якісні параметри реалізації процесів реформування, які можуть бути досліджені крізь призму становлення «нового» бачення та відповідної системи управління територіями та врядування, зокрема стратегічного бачення розвитку територій. Так, інтегрований сталий розвиток територій неможливо забезпечити без розуміння шляхів розвитку у стратегічній перспективі та вміння керівництва, фахівців органів місцевого самоврядування визначати напрями, пріоритети та перспективи розвитку громади, перетворювати стратегічні плани на конкретні проекти регіонального розвитку. Це з урахуванням нових ресурсних можливостей закладає фундамент ефективної системи місцевого самоврядування та може бути розглянуто як інструмент забезпечення «людиноцентристського» змісту локальної політики та відповідного характеру розвитку територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасною наукою напрацьовано ґрунтовний теоретико-методологічний базис щодо стратегічного планування розвитку територій. Зокрема, проблеми розроблення та реалізації стратегій регіонального розвитку набули форми конкретних рекомендацій за результатами роботи багатосторонніх робочих груп під егідою міжнародних організацій [15]. Разом із тим слід підкреслити, що в Україні ці процеси мають певні особливості становлення та розвитку: незважаючи на досить динамічний характер формування відповідної нормативно-правової та методичної бази [9–11], через певну неузгодженість нормативно-правових вимог, відсутність чіткості та конкретності у викладенні методики розроблення стратегій регіональні стратегії постають скоріше як формальні документи, а недосяжність цілей, визначених ними, є вже звичним явищем [4; 6; 14]. Отже, питання спроможності органів влади самостійно розробляти і провадити у дію стратегії розвитку регіонів залишається й надалі дуже важливим [5]. Особливо актуальною ця проблема є для новостворених структур – об'єднаних територіальних громад. Складнощі стратегічного планування у таких громадах також зумовлені тим, що на відміну від регіонального щодо місцевого рівня не сформовано належної нормативної бази щодо розроблення системи стратегічних документів, що використовуються в управлінні розвитком території [4]. Так, затверджені Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» [10] містять указівку на те, що систему прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади формують: стратегія розвитку громади, план соціально-економічного розвитку громади, а також «інші довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнози і програмні документи». При

цьому цим документом визначено лише зміст та вимоги до формування плану соціально-економічного розвитку, а зміст «інших документів» та відповідні вимоги до них не розкрито. Стратегію передбачено розробляти з урахуванням вимог до регіональних стратегій [9–11].

Отже, сьогодні розпочинається «третя хвиля інтересу до стратегічного планування» в Україні, «породжена критичною важливістю, невизначеністю й складністю процесів створення укрупнених територіальних громад, а також багатовекторними процесами майбутнього (після укрупнення) співробітництва громад» [13].

У цих умовах на перший план висуваються завдання розроблення відповідної методології, визначення механізмів реалізації стратегічного управління, зокрема планування, у громадах та формування навичок у відповідних керівників громад [6], що дало б змогу забезпечити досягнення переваг децентралізації: зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свобод; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; удосконалення соціально-економічного розвитку територій тощо [5]. Певною мірою вирішенню цих завдань сприяє діяльність міжнародних організацій в Україні, результатом якої є розроблення практичних посібників та організація навчальних заходів щодо стратегічного планування у громадах [1; 12]. Разом із тим, як свідчить досвід співпраці з представниками органів місцевого самоврядування, реалізація процесу стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах залишається все ж досить проблемним питанням.

Метою даної роботи є детальне та ґрунтовне дослідження сучасного стану розвитку стратегічного планування у новостворених територіальних утвореннях (об'єднаних територіальних громадах), а також вивчення проблем, з якими стикаються громади під час реалізації стратегічного планування. Це, на нашу думку, дасть змогу сформувати простір подальших напрямів дослідницької діяльності, а також векторів удосконалення методичної та практичної діяльності владних та неурядових структур, а також усіх зацікавлених сторін, що оперують у цій сфері.

Результати дослідження. Дана стаття є аналітичним узагальненням результатів соціологічного дослідження, ініційованого на початку лютого 2018 р. у рамках виконання проекту науково-дослідної роботи молодих учених «Формування механізму реалізації інтегрованого територіального управління в умовах переходу до сталого розвитку» за підтримки Міністерства освіти і науки України з метою вивчення стану реалізації процесів стратегічного планування в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) України.

Слід зазначити, що процес формування ОТГ в Україні розпочато у 2015 р., коли було створено перші 159 ОТГ. За даними моніторингу, станом на 10 січня 2018 р. в Україні створено 699 об'єднаних територіальних громад. Чисельність населення, що увійшло у склад об'єднаних територіальних громад за 2015–2017 рр., становить 6,0 млн. осіб (14,3% від загальної чисельності населення України). Загалом уже об'єдналися 3 264 територіальних громади – майже третина (29,1%) від загальної кількості сільських, селищних міських рад, які функціонували до початку процесу об'єднання [8]. Сьогодні в Україні вже 15 районів, повністю «накритих» об'єднаними громадами. У 111 районах до ОТГ входить більша частина території; 199 районів, а це майже половина від загальної кількості, мають у своєму складі хоча б одну ОТГ [8]. Водночас динаміка створення об'єднаних територіальних громад є нерівномірною за регіонами. Так, в окремих регіонах (областях) частка території, охопленої процесами децентралізації влади (що результується у створенні об'єднаних територіальних громад), сягає, за проведе-

ними розрахунками 56,35% (Житомирська область), тоді як в інших – лише 4,82% (Закарпатська область).

Для формування вибірки територіальних громад для проведення дослідження було проведено оцінку показника інтенсивності процесів децентралізації (I) (за відношенням площ, що увійшли до складу ОТГ, до загальної площі області) всіх регіонів України та ранжування їх у порядку зростання. На наступному кроці регіони було поділено на три групи: регіони, де процес відбувається досить інтенсивно (показник інтенсивності становить 38,02–57,02%), регіони із середньою інтенсивністю (19,01–38,01%) та низькою інтенсивністю (0–19%). Далі у кожній групі було визначено середнє значення показника інтенсивності (Ісер). Отже, для проведення дослідження були вибрані регіони із середніми значеннями показника інтенсивності у кожній групі, а також регіони з «граничними» значеннями інтенсивності процесів децентралізації – Житомирська та Закарпатська області (табл. 1). Окрім того, була також включена Сумська область, яка виступала як «пілотна» і де опитувальні листи були також направлені з метою «тестування» та, за потреби, вдосконалення анкети, враховуючи зауваження, висловлені респондентами. Вибір Сумської області був зумовлений наявністю особистих комунікацій авторів опитувального листа та ініціаторів дослідження. Таким чином, дослідженням передбачалося охопити 223 ОТГ, тобто 32% від створених ОТГ в Україні.

Соціологічне опитування проводилося за допомогою опитувального листа, створеного з використанням інструменту GoogleForms, що мало б забезпечити зручність респондентам під час відповіді на питання, попередити можливість зміни змісту та форми питань респондентами, а також унеможливити «втрату» відповідей у переписці.

Розсилання посилення респондентам на розроблену форму з опитувальним листом супроводжувалося офіційним листом із зазначенням актуальності, мети та завдання дослідження, авторів опитувального листа та ініціаторів дослідження, а також посиленням на веб-сторінку з детальною інформацією про проект, у рамках якого було ініційоване дане соціологічне дослідження.

Слід зазначити, що пошук контактних даних представництв ОТГ у регіонах України супроводжувався певними проблемами. Так, на Інтернет-сторінках окремих регіональних органів влади – обласних державних адміністрацій не була знайдена інформація про контактні дані ОТГ, утворені в межах області (Харківська та Закарпатська області), що призвело до необхідності безпосереднього пошуку контактів на Інтернет-сторінках цих ОТГ (за наявності). Майже в усіх інших регіонах була представлена неповна інформація (наведено контактні дані не всіх ОТГ). Особливо неповним було представлення інформації щодо контактів ОТГ на сайтах Дніпропетровської (34 із 60) та Полтавської (18 із 42) ОДА. Це певним чином вплинуло на ступінь охоплення респондентів (табл. 2).

Таблиця 1

Формування вибірки регіонів, щодо яких проводилось дослідження*

	Назва області	Площа області, кв. км	Кількість територіальних громад, од.	Кількість ОТГ, од.**	Площа охоплена ОТГ, кв. км	Інтенсивність процесів децентралізації, I, %
Група регіонів із низькою інтенсивністю процесів децентралізації (I = 0-19%), середнє значення Ісер = 12,65%						
1	Закарпатська	12777	337	6	616,124	4,82
2	Київська	28131	659	12	2402,52	8,54
3	Кіровоградська	24588	415	15	2541,817	10,34
4	Харківська	31415	458	12	3676,001	11,7
5	Вінницька	26513	490	34	3979,652	15,01
6	Львівська	21833	556	35	3466,701	15,88
7	Івано-Франківська	13900	711	25	2373,527	17,08
8	Черкаська	20900	516	26	3730,055	17,85
Група регіонів із середньою інтенсивністю процесів децентралізації (I = 19,01-38,01%), середнє значення Ісер = 26,77%						
9	Донецька	26517	386	14	5292,98	19,96
10	Луганська	26684	332	11	5330,982	19,98
11	Одеська	33310	707	25	7203,62	21,63
12	Рівненська	20047	419	26	4777	23,83
13	Херсонська	28461	271	28	7430,644	26,11
14	Полтавська	28748	503	42	7553,633	26,28
15	<i>Сумська</i>	23834	298	29	7989,559	33,52
16	Чернівецька	8097	313	28	2779,194	34,32
17	Миколаївська	24598	365	29	8687,892	35,32
Група регіонів із високою інтенсивністю процесів децентралізації (I = 38,02-57,02%), середнє значення Ісер = 50,09%						
18	Тернопільська	13823	615	42	5477,7	39,63
19	Волинська	20144	412	41	9326,429	46,3
20	Дніпропетровська	31914	569	60	16082,47	50,39
21	Чернігівська	31865	605	37	16396,03	51,45
22	Запорізька	27180	299	42	14275,36	52,52
23	Хмельницька	20645	348	40	11148,52	54
24	Житомирська	29832	631	46	16811,48	56,35

*Жирним позначено регіони, що увійшли у вибірку за результатами розрахунків показника інтенсивності процесів децентралізації; курсивом – Сумська область, що включена з погляду наявності особистих контактів та виступила в як «пілотний» регіон для проведення дослідження;

** наведені ОТГ, в яких вибори тільки призначено та ще не відбулися.

Таблиця 2

Кількість респондентів, охоплених соціологічним дослідженням, у розрізі областей України

Область	I, %	Кількість ОТГ в регіоні, од.	Кількість ОТГ, охоплених вибіркою, од.	ОТГ, охоплені вибіркою, %
Житомирська	56,35	46	45	97,83
Дніпропетровська	50,39	60	34	56,67
Полтавська	26,28	42	18	42,86
Херсонська	26,11	28	26	92,86
Харківська	11,7	12	7	58,33
Закарпатська	4,82	6	5	83,33
Сумська	33,52	29	29	100,00
Разом	X	223	164	73,54

Таблиця 3

Результати, отримані у процесі розсилання опитувальних листів

Область	Кількість ОТГ, охоплених вибіркою, од.	Кількість нерелевантних контактів з причин:		Кількість доставлених повідомлень*, од.	Кількість автоматичних відповідей про отримання повідомлення, од.	ОТГ регіону, фактично охоплені дослідженням (за кількістю доставлених повідомлень), %
		неможливість доставлення повідомлення, од.	зміни адреси електронної поштової скриньки, од.			
Житомирська	45	1		44	7	95,65
Дніпропетровська	34	1	1	33		55,00
Полтавська	18	1		17		40,48
Херсонська	26	2		24		85,71
Харківська	7			7		58,33
Закарпатська	5			5	1	83,33
Сумська	29	5	1	24	6	82,76
Разом	164	10	2	154	14	69,06

* Під кількістю доставлених повідомлень розуміємо кількість відправлених за вирахуванням кількості повідомлень служби доставки щодо неможливості направлення листа, а також з урахуванням кількості успішно повторно надісланих листів (за повідомленням респондента про зміну адреси електронної поштової скриньки).

Отже, дослідженням передбачалося охопити 73,54% ОТГ, створених у визначених областях. При цьому через неповноту інформації щодо контактних даних ОТГ найменш охопленими виявилися громади Полтавської області (регіон із середньою інтенсивністю децентралізації) – 42,9% з утворених громад, Дніпропетровської (висока інтенсивність) – 56,7%, а також Харківської (низька інтенсивність) – 58,3%. У масштабі України кількість охоплених громад мала б становити 23%, тобто майже четверту частину, що, на нашу думку, було б досить репрезентативним.

Наводячи результати дослідження, не можна не відзначити те, що певна частка вказаних у публічному доступі офіційних контактних даних (електронних поштових скриньок) представництв ОТГ (органів місцевого самоврядування громад) виявилася нерелевантною (табл. 3), що свідчить про низьку якість комунікаційної політики органів місцевого самоврядування новостворених ОТГ, а також не сприяє відкритості, публічності та прозорості їхньої діяльності.

Недотримання таких ключових принципів демократизації інституцій тим самим ставить під сумнів можливості «оновлення» змісту діяльності владних структур щодо дотримання прав та свобод населення, зниження корупції та більшої ефективності діяльності як результату процесів децентралізації. У даному контексті слід підкреслити, що не всі ОТГ використовують сервіс інформування запитувача про отримання повідомлення (табл. 3), що є певною мірою не виправданним із погляду поширення електрон-

них сервісів та розвитку практик електронного врядування, оскільки унеможливує підтвердження отримання запиту владною структурою.

Зрештою, після настання дати, зазначеної у запиті як закінчення періоду тривалості проведення дослідження, було отримано таку кількість відповідей (табл. 4).

Отже, у результаті було отримано відповіді від представників 20 ОТГ. Тим самим фактично у дослідженні прийняли участь близько 9% від кількості ОТГ, утворених у досліджуваних регіонах. У масштабі країни у цілому це становить лише 3%.

Коментуючи реагування респондентів залежно від інтенсивності процесів децентралізації, слід указати, що найбільш активними виявилися представники органів місцевого самоврядування ОТГ Дніпропетровської області (високий рівень інтенсивності децентралізації), де на запит відреагувало 18,2% респондентів, що дало змогу проаналізувати діяльність 10% ОТГ у регіоні. Водночас регіони з низькою інтенсивністю децентралізації (Харківська та Закарпатська області) знехтували участю у дослідженні, не надіславши жодної відповіді на запит, хоча точно відомо, що принаймні одне повідомлення було отримано ОТГ у Закарпатській області (табл. 3). Від ОТГ, утворених у регіонах із середнім рівнем інтенсивності децентралізації (Херсонська та Полтавська області), було отримано однакову кількість відповідей – по дві, хоча при цьому для Полтавської області це лише 4,8% існуючих ОТГ, а для Херсонської – 7,1%. У цьому контексті слід указати на те, що головною причиною цього стала низька

Кількість отриманих відповідей респондентів у розрізі областей України

Область	I, %	Кількість ОТГ в регіоні, од.	Кількість доставлених повідомлень, од.	Кількість отриманих відповідей, од.	Частка отриманих відповідей від кількості доставлених повідомлень, %	Частка отриманих відповідей від кількості ОТГ в регіоні, %
Житомирська	56,35	46	44	3	6,82	6,52
Дніпропетровська	50,39	60	33	6	18,18	10,00
Полтавська	26,28	42	17	2	11,76	4,76
Херсонська	26,11	28	24	2	8,33	7,14
Харківська	11,7	12	7	0	0,00	0,00
Закарпатська	4,82	6	5	0	0,00	0,00
Сумська	33,52	29	24	7	29,17	24,14
Разом	X	223	154	20	12,99	8,97

якість комунікацій на вищому рівні організації влади (неповнота інформації щодо контактних адрес ОТГ Полтавської області на сайті ОДА – табл. 2), яка є у цьому разі суттєвим чинником, що може перешкоджати ефективній реалізації реформ. Реагування представників ОТГ Житомирської області, яка є лідером в Україні за інтенсивністю процесів децентралізації, виявилось, всупереч очікуванням, досить помірним – лише 6,8% ОТГ відповіли на запит, при цьому кількість відповідей становила менше половини офіційно підтверджених повідомлень про отримання (табл. 3).

Окремо слід прокоментувати активність представників ОТГ Сумської області. Особисті контакти авторського колективу дали нам підстави розраховувати на досить широку участь представників ОТГ у дослідженні, разом із тим самостійно на запит відреагували лише три ОТГ (12,5% від доставлених повідомлень), що є дещо вищим за показники цієї групи регіонів (Полтавської та Херсонської областей). Після особистих звернень із проханням прийняти участь у дослідженні кількість відповідей зросла до семи (29% від доставлених повідомлень та 24% від ОТГ у регіоні). Важливо підкреслити у цьому контексті, що, за словами респондентів Сумської області, висловленими під час особистої бесіди, однією з причин, з якої запит було проігноровано, виступала звичайна неважливість: цей лист був непомічений у загальному потоці поштових повідомлень. Із цих позицій стає очевидним, що якість взаємодії у системі «влада – населення», незважаючи на оновлення, передусім, змісту та характеру урядування, що мало б наблизити владні структури та населення, забезпечити їхню тісну співпрацю у досяганні цілей розвитку території, є досить низькою та не сприяє зростанню довіри населення до владних структур. У цьому контексті також постає питання про обмеженість громадянського контролю діяльності урядників в Україні, наявність та розвиненість форм якого виступає однією з основних рис демократизації та європеїзації урядування [5; 7], а отже, важливим складником реформування системи державного управління [3].

Отже, підсумовуючи отримані вже на етапі організації дослідження результати, слід підкреслити їх важливість: якість процесу організації діяльності владних структур в Україні, незважаючи на реформи, що впроваджуються, залишається досить низькою. Це виражається, перш за все, у нерелевантності та неповноті, недостовірності публічно розміщуваної інформації щодо організації роботи органів місцевого самоврядування. З іншого боку, є очевидним низький рівень публічності та відкритості діяльності влад-

них структур, зокрема органів місцевого самоврядування новостворених ОТГ. До того ж зберігається практика взаємодій, побудована на особистих контактах, що можна розглядати як чинник розвитку корупції. Вищенаведене свідчить про збереження традиційних проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні у цілому: замкненість держапарату, непрозорість вироблення політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобюванні своїх позицій [3]. Тут слід підкреслити, що відкритість і гласність у роботі органів місцевого самоврядування – це не лише конституційна вимога організації їхньої діяльності, а й важлива передумова подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування у цілому [7].

Переходячи до аналізу конкретного змісту отриманих відповідей, слід зазначити, що дослідженням були охоплені як сільські (3), так і селищні (2) та міські ОТГ (15) площею від 83 до 2 280 кв. км (середня – 372 кв. км) та населенням від 2 852 до 35 085 осіб із середньою чисельністю 8 869 осіб, що відповідає середній чисельності утворених упродовж 2015–2017 рр. ОТГ в Україні [8].

У цілому більшість об'єднаних територіальних громад, що прийняли участь у дослідженні, розуміє важливість стратегічного планування власного розвитку та ініціювала цей процес – 85% респондентів, 10% спираються на загальну стратегію розвитку регіону, тобто самостійно стратегічне планування скоріше не здійснюють (по одній ОТГ у Житомирській та Дніпропетровській областях – лідерах за інтенсивністю децентралізації), а в одній ОТГ у Сумській області цей процес не розпочато взагалі. При цьому процес стратегічного планування у громадах характеризується різною «якістю» (табл. 5).

Так, незважаючи на декларування здійснення процесу стратегічного планування у громадах (85% респондентів), лише у 75% досліджених ОТГ визначено особи, відповідальні за цей процес. При цьому це є зрозумілим для ОТГ Житомирської області, де цей процес «скоріше не здійснюється», але стосовно двох ОТГ Сумської області, де зазначили про реалізацію стратегічного планування, такі відповіді є свідченням недостатньо повного розуміння змісту стратегічного планування та його необхідності, а також певної хаотичності організації цього процесу, що, безумовно, позначається на його якості.

Відмітним є те, що більшість респондентів (55%) зазначила, що під час здійснення стратегічного планування використовують методичні рекомендації, визначені як чинними нормативно-правовими актами, так і розроблені громадськими організаціями. Це свідчить про важ-

ливість, а також реальну практичну цінність діяльності неурядових структур у цій сфері. На це вказує і той факт, що консультативна підтримка громадських організацій є досить важливою для представників ОТГ під час реалізації стратегічного планування: 70% респондентів зазначили що звертаються до експертів та таких організацій за рекомендаціями. Разом із тим рівень співпраці органів місцевого самоврядування з науковими та проектними організаціями під час розроблення стратегії розвитку є досить низьким (15% респондентів). Це можна розглядати як свідчення можливої недовіри владних структур до представників наукового сектору (наприклад, щодо професіоналізму останніх). Зважаючи на наявний потенціал науково-дослідних установ, у цьому контексті стає очевидною необхідність їхньої більшої інформаційної активності щодо популяризації наукових досліджень у галузі стратегічного планування, а також переведення останніх у площину прикладних досліджень.

Зрештою, усі опитані громади орієнтовані на реалізацію стратегічного планування в майбутньому. Окремі громади (40%) вже затвердили стратегію розвитку, інші ж проходять процедури затвердження (20%) або ж провадять роботу над її розробленням (40%). При цьому чітка залежність між інтенсивністю процесів децентралізації та наявністю вже затвердженої стратегії відсутня.

Питання, позначені представниками органів місцевого самоврядування ОТГ як найбільш проблемні для робочої групи під час розроблення стратегії, представлено на рис. 1.

Найбільш проблемними аспектами під час розроблення стратегії розвитку для робочих груп були: проведення аналізу сильних та слабких сторін, загроз і можливостей, а також визначення стратегічних завдань. Про наявність кожної із цих проблем повідомили 40% респондентів. Також досить поширеними серед проблемних є питання визначення цілей (для 25% респондентів), проведення аналізу ризиків (25%) та розроблення плану заходів із реалізації (25%). У цьому контексті слід підкреслити, що ці питання розкриваються у відповідних офіційних методичних рекомендаціях [9], але разом із тим досить поверхнево, не конкретно. Зважаючи на те, що ці аспекти безпосередньо визначають зміст стратегічного планування, а їх якісне опрацювання є запорукою якісно підготовленої стратегії, слід указати на необхідність доопрацювання відповідних нормативно-правових актів або ж підготовки більш змістовно наповнених методик (не виключено, що у співпраці з неурядовими та науково-дослідними організаціями). З іншого боку, очевидною є потреба у централізованому (на національному чи регіональному рівнях) проведенні спеціальних навчальних заходів, спрямованих на формування відповідних навичок у посадових осіб місцевого самоврядування. Цим також підкреслюється важливість співпраці органів місцевого самоврядування з науково-дослідними організаціями, що представляють експертне середовище у цій сфері.

Досить неочікуваним для авторів дослідження було те, що визначення моніторингових та контрольних індикаторів було проблемою лише для 15% респондентів (три ОТГ).

Таблиця 5

Результати відповідей на окремі запитання щодо організації стратегічного планування в ОТГ у розрізі досліджених регіонів України

Характеристика організації стратегічного планування в ОТГ	Житомирська	Дніпропетровська	Полтавська	Херсонська	Сумська	Разом	% до загальної кількості відповідей
Обов'язки з організації процесу стратегічного планування покладені на певне коло осіб	2	5	2	2	4	15	75,0
Відповідальні за процес стратегічного планування не визначені	1				3	4	20,0
Не надана відповідь щодо наявності відповідальних осіб за процес стратегічного планування		1				1	5,0
Під час стратегічного планування використовують методичні рекомендації, затвержені у встановленому законом порядку, а також додаткові рекомендації, розроблені громадськими організаціями	2	4		1	4	11	55,0
Під час стратегічного планування використовують лише методичні рекомендації, затвержені у встановленому законом порядку		2	2	1	2	7	35,0
Вимоги до стратегічного планування розвитку територій не відомі	1				1	2	10,0
Під час розроблення стратегії розвитку звертаються за рекомендаціями до експертів та громадських організацій	2	3	1	2	6	14	70,0
Під час розроблення стратегії розвитку користуються послугами та звертаються за рекомендаціями до науково-дослідних та проектних організацій		1			1	2	10,0
Розроблення стратегії розвитку здійснюють власними силами, у рамках роботи багатосторонніх робочих груп	1	1	1			3	15,0
Не надана відповідь щодо самостійності розроблення стратегії розвитку		1				1	5,0
Стратегія розвитку розроблена і затверджена	2	2	1		3	8	40,0
Стратегія розвитку знаходиться у стані розроблення та затвердження		2		1	1	4	20,0
Стратегія розвитку відсутня, триває робота над її розробленням	1	2	1	1	3	8	40,0
Не планується розроблення стратегії розвитку	0	0	0	0	0	0	0,0



Рис. 1. Питання, які були найбільш проблемними для робочої групи під час розроблення стратегії розвитку території

Зважаючи на те, що чітких методичних настанов щодо формування системи моніторингових індикаторів у нормативно-правових актах не надано (наприклад, рекомендованих контрольних показників, їхнього змісту та спрямованості тощо) [9; 10], ми можемо припустити, що відсутність проблемного характеру даного аспекту підготовки стратегії свідчить, скоріше, про певне нехтування ним.

Так, вище підкреслювалося, що у вітчизняному просторі практика недосягнення цілей стратегічних документів є традиційною (це певною мірою зумовлено й неадекватністю системи моніторингу і контролю). Тож дана ситуація свідчить про певною мірою формальний підхід до формування стратегій розвитку, недостатню націленість на забезпечення дієвості, результативності та навіть повноцінне її виконання. На відсутність жодних проблемних питань указали представники тієї ОТГ, де стратегічне планування досі не ініційоване (Сумська область).

Системна діяльність дасть змогу сформувати цілісну взаємоузгоджену систему регіонального планування замість існуючої, де основні складники відокремлені між собою. У Методичних рекомендаціях щодо організації планової та прогнозної діяльності в ОТГ [10] зазначено, що систему планових документів ОТГ формують стра-

тегія, план соціально-економічного розвитку та «інші документи». Стратегія розвитку при цьому постає як основний документ, на який настроюється робота з підготовки і коригування цільових, соціально-економічних, фінансових програм, генерального плану, а потім і правил землекористування і забудови. При цьому в стратегії мають бути закладені основні пріоритети розвитку регіону. У середньостроковому вимірі стратегічні пріоритети набувають вигляду комплексних соціально-економічних планів. Отже, поглянемо, наскільки таке бачення системності документів, які забезпечують стратегічний характер управлінської діяльності, реалізовано на практиці (рис. 2)

Отже, наведені на рис. 2 дані свідчать про відсутність системного бачення органів місцевого самоврядування щодо формування документів зі стратегічного планування розвитку громад. При цьому особливе занепокоєння, на нашу думку, повинен викликати факт розроблення генерального плану забудови в громадах за відсутності стратегії розвитку (Херсонська, Сумська області). У таких умовах суттєво зростає ризик «підлаштування» стратегії під вже визначені плани використання території чи неузгодженості цих документів. І те й інше свідчить про формальність процесу стратегічного планування розвитку територій. Також не можна не звернути увагу на

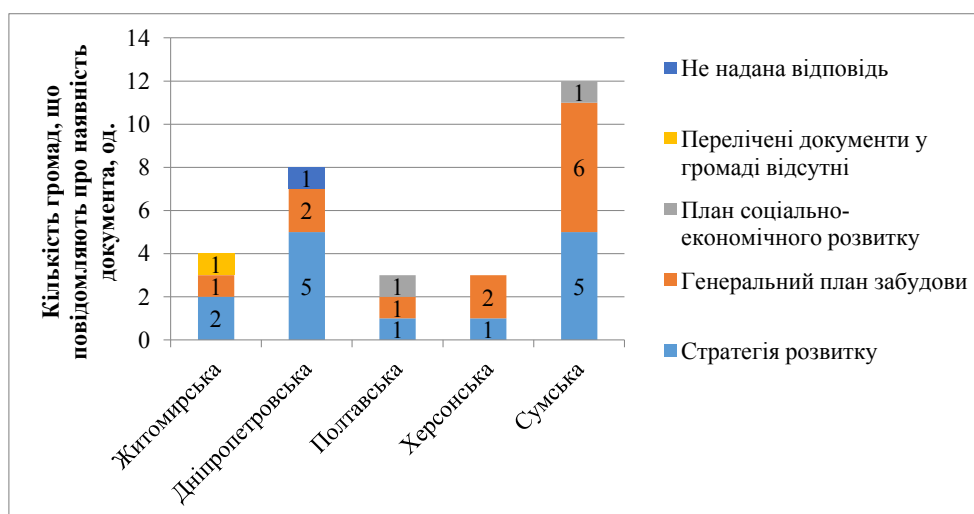


Рис. 2. Елементи системи документів зі стратегічного планування, наявні у громаді*

*Респондентами вказувалися як документи, що вже розроблені, так і ті, що перебувають на стадії розроблення

те, що лише деякі (10%) громади мають план соціально-економічного розвитку. Це, по-перше, суперечить вимогам чинного законодавства [10], а по-друге, свідчить про нерозуміння ролі та значення цього документу – забезпечувати реалізацію стратегії, що тим самим також засвідчує її певною мірою формальний характер.

Висновки. Отже, результати проведеного дослідження, характеризуючи особливості становлення моделі стратегічного менеджменту в об'єднаних територіальних громадах України, дають змогу зосередити увагу на таких аспектах окресленої проблеми:

1. Встановлена низька якість організації роботи на всіх щаблях управлінської системи, пов'язаних із комунікаціями у системі відносин «влада – громада». Недотримано принципи відкритості, публічності та гласності під час діяльності органів місцевого самоврядування в ОТГ.

2. Стратегічне планування не є системною діяльністю, як свідчить розрізнений та непослідовний характер фор-

мування документів зі стратегічного планування місцевого розвитку. Зберігається формальний підхід до процесу стратегічного планування та розроблення стратегії розвитку.

3. Роль неурядових громадських організацій у процесі посилення «знаннєвої» спроможності органів місцевого самоврядування ОТГ у реалізації власних функцій і, зокрема, процесів стратегічного планування та впровадженні практик проектного менеджменту є досить вагомою та практично значущою.

Слід підкреслити, що з огляду на низьку активність учасників дослідження (відповіді надано лише представниками 20 ОТГ зі 156, охоплених дослідженням), отримані результати слід розглядати як обмежено репрезентативні, тим паче в масштабах країни у цілому. Разом із тим отримані дані та зроблені висновки можна розглядати як інформаційну основу для проведення подальших досліджень у цій галузі, зокрема й висунення гіпотез для подальшої їх перевірки та тестування.

Список використаних джерел:

1. Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : Софія-А, 2012. 88 с.
2. Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2017. № 1. С. 19–35.
3. Боклаг В.А., Павленко А.О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1(51). С. 1–6.
4. Бородіна О.А. Теоретичні аспекти стратегічного планування в умовах децентралізації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2016. Вип. 14. С. 104–111.
5. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 123–126.
6. Костокевич Р.М., Мандзюк О.М. Проектне управління в системі стратегічного планування об'єднаних територіальних громад. *Управління розвитком складних систем*. 2016. Вип. 26. С. 74–82.
7. Любченко П.М. Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 88–101.
8. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2018. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. URL: <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua/10-2018-86170006> (дата звернення: 01.02.2018).
9. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ від 31.03.2016 № 79. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16> (дата звернення: 20.06.2018).
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ від 30.03.2016 № 75. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16> (дата звернення: 20.06.2018).
11. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF> (дата звернення: 20.06.2018).
12. Ткачук А., Кашевський В., Мавко П. Стратегічне планування у громаді : навчальний модуль. Київ : Легальний статус, 2016. 96 с.
13. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С.М. Серьогін та ін. ; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
14. Шевченко О.В. Оновлення регіональних стратегій задля забезпечення стабільного розвитку. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/region_strategy-26d31.pdf (дата звернення: 15.09.2018).
15. Building Competitive Regions: Strategies and Governance / OECD. Paris : *OECD Publishing*, 2005. URL: <http://www.sourceoecd.org/9789264009462> (дата звернення: 20.09.2018).

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ МОДЕЛИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ОБЩИНАХ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье на основе аналитического обобщения проведенного социологического исследования оценивается активность реализации процессов стратегического планирования в объединенных территориальных общинах (ОТГ) Украины. Результаты проведенного исследования характеризуют качество протекания процессов реформирования административно-территориального устройства и местного самоуправления в Украине. Среди главных проблем определены: низкое качество коммуникаций в системе отношений «власть – общество», несоблюдение принципов публичности, открытости и гласности; несистемный характер организации стратегического планирования в ОТГ, более формальный характер такой деятельности; важная роль неправительственных организаций в процессе усиления профессиональной компетентности и становления модели стратегического менеджмента в ОТГ. Полученные результаты могут стать основой для совершенствования научно-методологической платформы подготовки должностных лиц органов местного самоуправления, а также совершенствование нормативно-правового и методического обеспечения реализации реформы.

Ключевые слова: децентрализация, административно-территориальная реформа, стратегическое управление территориями, объединенная территориальная община, стратегия развития общины.

PROBLEM ISSUES OF STRATEGIC MANAGEMENT MODEL IMPLEMENTATION IN COMMUNITIES OF UKRAINE

Summary. On the background of the power decentralization reform implemented in Ukraine, the introduction of strategic management practices in territorial governance is becoming more and more relevant. This requires the strategic vision of development paths and appropriate skills of local government officials to identify directions, priorities, and prospects for community development and to transform these strategic plans into specific regional development projects. So, the study on the ability of local authorities to develop and implement the regional development strategies self-consistently has great importance. The article analyzes the strategic management practices in the united territorial communities (UTC) of Ukraine on the basis of analytical generalization of results of the conducted sociological study. For the research, a sample of regions of Ukraine selected according to the intensity of decentralization processes, was formed. The survey covered UTC from Dnipropetrovsk, Sumy, Zhytomyr, Kherson and Poltava regions of Ukraine and the article presents the results of the study of the opinions of local self-government officials of these UTCs. There are explored issues on the understanding by local authorities the necessity of strategic management implementation, organizational features of strategic management process in communities, methodical materials used, as well as cooperation with governmental, educational institutions and NGOs on advisory support concerning Strategies development. The state (stages) of the implementation of strategic management practices in communities is investigated taking into account the intensity of the decentralization process in the studied regions. There are identified the range of issues that representatives of local self-government bodies consider the most problematic while developing the community development Strategy. The completeness and complexity of the strategic planning process in communities are studied from the point of view of the availability of a set of strategic documents of community and subsequence of their development processes. The research allowed making conclusions on the quality of public interactions in governmental bodies (regional and local as well) organization, on the systemacy of the strategic management implementation in UTC, and the role of different institutions in supporting these processes.

Key words: decentralization, administrative-territorial reform, strategic management of territories, united territorial community, community development strategy.