

**Мороз Олена Василівна,**  
к.е.н., доцент кафедри бізнес-адміністрування, маркетингу і туризму,  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського,  
м. Кременчук  
ORCID 0000-0003-4383-1544;

**Герасимчук Вікторія Володимирівна,**  
старший викладач кафедри бізнес-адміністрування, маркетингу і туризму,  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського,  
м. Кременчук  
ORCID 0000-0002-0443-7686;

**Скрєбкова Ксенія Станіславівна,**  
студентка,  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського,  
м. Кременчук  
ORCID 0000-0002-9488-0082

УДК 352.075.26

doi: 10.34213/tp.19.04.21

## ПАРТИСИПАТИВНА МОДЕЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ідеться про ефективність запровадження партисипативної моделі стратегічного розвитку місцевого самоврядування як інструменту забезпечення її спроможності. Визначено, що стратегічне планування розвитку місцевого самоврядування передбачає залучення до роботи над стратегічним документом широкого представництва місцевого середовища (представників основних верств міста, виконавчих органів влади, громадських організацій, бізнесу), діяльність яких спрямовано на визначення: майбутнього образу (бачення) міста, головних (стратегічних) цілей, досягнення яких забезпечить набуття містом визначеного громадою образу; планів дій, тобто логічних послідовних заходів, спрямованих на досягнення цих цілей із використанням спеціальних процедур.

**Ключові слова:** партисипативна модель, стратегічне планування, місцеве самоврядування, інноваційні моделі стратегічного планування, сталий територіальний розвиток.

**Постановка проблеми.** В умовах сьогодення проблеми сучасного розвитку міст неможливо вирішити лише за рахунок збільшення державного фінансування, у межах сучасних інституцій та організаційних схем. Оскільки важливим складником розвитку міста є правильно обрана модель стратегічного планування, необхідно розробити таку стратегію, яка дозволить досягти економічного розвитку і одночасного розв'язання екологічних та соціальних проблем. Вона передбачає створення нових робочих місць, забезпечення здорового довкілля, зниження захворюваності та досягнення якісно нового рівня життя городян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням здійснення стратегічного планування на регіональному та місцевому рівні присвячено праці О. Берданової, В. Вакулєнка [1], Н. Гринчук, Г. Борщ, Н. Васильєвої, Р. Рудницької, В. Проскурніна, О. Оленківської [2] та інших науковців і практиків. Незважаючи на суттєву вивченість основних понять досліджуваної проблеми, подальшого розгляду потребують теоретичні та практичні аспекти, умови та послідовність дій, націлених на побудову партисипативної моделі стратегічного розвитку місцевого самоврядування.

© Мороз О. В., Герасимчук В. В., Скрєбкова К. С., 2019

**Метою статті є** обґрунтування теоретичних засад і практичних рекомендацій щодо побудови партисипативної моделі стратегічного розвитку на рівні місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій займає все більше місця в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України. До недавнього часу в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як у 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4 809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а в 1 129 громадах – менш як 500 осіб. У більшості з територіальних громад не було утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримувалися коштом державного бюджету. Усе це викликало наявність таких проблем у сфері розвитку стратегічного планування територій (СПТ): погіршення якості публічних послуг та доступності їх для членів громад; невідповідність стратегії й тактики у сфері СПТ до реальних інтересів і потреб розвитку територіальної громади; відсутність прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування й органів державної влади у сфері СПТ; погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади [3].

Розвиток СПТ на регіональному та місцевому рівнях є об'єктивним процесом, який пов'язано з дією низки тенденцій (загальносвітових, загальнодержавних та місцевих) (табл. 1).

Таблиця 1  
Тенденції розвитку стратегічного планування територій \*

Загальносвітові тенденції	Загальнодержавні тенденції	Місцеві тенденції
Вплив глобалізації, характерними рисами якої є міграційні процеси, розвиток інформаційних ресурсів. Посилення територіальної конкуренції: – за залучення інвестиційних коштів; – за можливість представити свою інфраструктуру на міжнародному і міжрегіональному рівні	Здійснення адміністративної реформи та процесів децентралізації державної влади. Формування системи регулювання та управління розвитком територій в умовах децентралізації. Посилення економічної конкуренції серед територій країни	Зростання ролі регіонального та місцевого рівнів прийняття управлінських рішень щодо розвитку територій. Регулювання місцевого самоврядування шляхом децентралізації системи прийняття рішень

\*Сформоване та проаналізоване автором на основі [4].

Отже, необхідність СПТ визначається також тим, що в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні з'являється необхідність перегляду регіональних та місцевих стратегій розвитку, спрямованих на забезпечення розвитку коштом власних ресурсів.

Керівним органам управління стратегія необхідна як демонстрація громаді того, що влада знає, як вирішити наявні проблеми, до яких дій і в який спосіб слід вдаватися, аби досягти головної мети управління – підвищення якості життя громадян. Проте адміністрація території (міста, регіону, району тощо) як основний замовник стратегії не може за сучасних умов адміністрування обмежитися взаємодією лише з профільними міністерствами та відомствами, природними монополіями та великим бізнесом.

Для бізнесу важливість стратегії пояснюється тим, що чітко окреслені цілі та орієнтири розвитку території дозволяють підприємницьким структурам побачити перспективи економіки, перспективи розвитку та державної підтримки галузей і відповідно нових підходів та цілей, що їх декларує у планових документах місцева влада, будувати свої плани на майбутнє.

Громадськість, у т. ч. населення відповідної території, на підставі стратегії отримує уявлення про те, які умов життя очікуються у віддаленій перспективі.

Залучення до розроблення стратегії зацікавлених сторін передбачає творчу та добровільну співпрацю органів влади, бізнесу, громади, органів самоорганізації громадян, наукових, конфесійних та культурних організацій, а також їхніх об'єднань, асоціацій та інших потенційних суб'єктів розвитку територій мезорівня. Основою такого підходу до опрацювання майбутнього бачення територій є усвідомлення важливості та практична реалізація ідеї ділового партнерства всіх секторів національної економіки у процесі розроблення стратегій та консолідована відповідальність за втілення їх у життя.

Отже, три суб'єкти національної економіки – влада, бізнес і громадськість мають разом, шляхом консенсусу, створювати спільну стратегію соціально-економічного розвитку території мезорівня як сукупність стратегічних цілей, що поєднані у програму дій на основі виявлених внутрішніх переваг та недоліків соціально-економічної господарської системи, наявних ресурсів, можливостей та загроз зовнішнього середовища [5].

Існує досить принципова різниця між стратегічним планування розвитку фірми та органу місцевого самоврядування. У першому випадку повну владу щодо ухвалення рішень стратегічного характеру має правління і наглядова рада фірми [6]. У випадку органу місцевого самоврядування до процесу ухвалення рішень обов'язково треба залучати суспільних партнерів – мешканців, громадські організації, підприємців, цим критеріям відповідає партисипативна модель стратегічного планування (табл. 2).

Таблиця 2

Складники партисипативної моделі планування\*

Складник	Характеристика
Представники найважливіших установ	Залучення до роботи над стратегічним документом широкого представництва місцевого середовища
Перспективи урівноваженого розвитку	Аналітичні дослідження і рішення, ухвалювані під час розроблення стратегії, охоплюють три сфери: економічну, соціальну й екологічну
Підготовка звіту про стан громади	Базується на аналізі поточної ситуації (аналіз фінансових даних, стану інфраструктури, демографічних даних, даних про ринок праці й економіку, екологічних аспектів)
Поглиблений соціальний аналіз	Однаковою мірою охоплюватиме аналіз поточної ситуації і проведення соціологічних досліджень на репрезентативній вибірці мешканців (досліджень громадської думки про умови життя і якість публічних послуг у громаді)
Перевірка напрацьованих рішень	Здійснюється в ході реальних і ефективних громадських консультацій. Врахування думки більшості
Тісна співпраця	Під час роботи над документом між зацікавленими сторонами (громадянами та інституціями), працівниками органу місцевого самоврядування і консультантами

\*Сформоване та проаналізоване автором на основі [6].

Особи, залучені до роботи над стратегією, формують Стратегічну групу. Завдання членів групи полягає в активній участі в зустрічах, розробленні рішень, роботі над окремими частинами документа, а також участі в організації громадських консультацій. У партисипативній моделі стратегічного планування передбачається тісна співпраця під час роботи над документом між зацікавленими сторонами, працівниками органу місцевого самоврядування і консультантами.

План роботи над стратегією має бути реалістичним, пристосованим до специфіки цієї громади. Тому для кожного етапу треба виділити конкретний термін виконання. Процес опрацювання стратегії завжди супроводжується невпевненістю і пертурбаціями, тому не можна приймати надто оптимістичних чи песимістичних планів, а графік робіт має враховувати можливість виникнення проблем на кожному етапі. З цих же причин терміни початку і закінчення окремих завдань треба визначати з певним часовим резервом.

Діяльність у межах партисипативної моделі стратегічного планування передбачає організацію щонайменше п'яти зустрічей Стратегічної групи, а також низку завдань і дій між цими зустрічами. Увесь процес зазвичай триває від чотирьох до семи місяців. Його тривалість зумовлена місцевими потребами, готовністю партнерів до співпраці і конкретними можливостями залучення різних ресурсів (здебільшого людських і матеріальних).

Процедура стратегічного планування в самоврядуванні передбачає низку кроків, ключовими з яких є п'ять зустрічей Стратегічної групи з консультантами (в описі їх виділено кольоровим тлом). Уся інша діяльність відбувається між зустрічами. Це загальноприйнятий на основі досвіду принцип. Звичайно, кількість зустрічей можна пристосувати до потреб або зустрічі можуть тривати довше одного дня. Тому Стратегію зосереджено на напрямках, що є найважливішими для забезпечення соціально-економічного розвитку території на тривалій період. Партисипативне стратегічне планування – це не одноразова подія, з певним початком і кінцем, а, навпаки, ефективний інструмент менеджменту. Саме завдяки створенню належного системного моніторингу та коригування, а також управлінню упровадженням партисипативного стратегічного плану досягається високий рівень відповідальності за реалізацію стратегії та її адаптацію до зміни зовнішніх та внутрішніх чинників. Етапи проведення зустрічей зображено в табл. 3.

Отже, аналізуючи табл. 2 і 3, бачимо, що партисипативна модель стратегічного управління в органах місцевого самоврядування базується на активному включенні співробітників та їхніх представників у процеси розроблення та прийняття стратегічного планування. Вітчизняні реалії свідчать, що не всі міські ради залучають громадськість до формування стратегічного планування в органах місцевого самоврядування. Тому постає завдання проаналізувати відповідність розроблення стратегічного планування міста до партисипативної моделі (на прикладі звіту про стратегічну екологічну оцінку “Стратегії розвитку міста Кременчука на період до 2028 року”) [6].

З огляду на табл. 4 можемо провести порівняльний аналіз відповідності до моделі партисипативного стратегічного планування в органах місцевого самоврядування. А саме те, що розроблена стратегія міста Кременчука повністю збігається з вимогами партисипативного стратегічного планування, що вказує на прозорість роботи влади, її демократизацію, урахування думки громади. Також слід зазначити, що партисипативна модель стратегічного планування зменшує ризики впливу “власних інтересів” олігархії та депутатів на розроблення стратегічних напрямів міста Кременчука.

Таблиця 3

## Етапи проведення зустрічей за партисипативною моделлю стратегічного планування

Зустрічі	Етапи
1-ша зустріч	1) опрацювання стратегії, що існує; 2) формалізація рішення з удосконалення стратегії; 3) навчання щодо перебігу процесу планування стратегії; 4) проведення соціологічних опитувань та аналіз результатів
2-га зустріч	1) формулювання звіту громади у формі SWOT/TOWS-аналізу за окремими сферами діяльності громади; 2) виявлення зацікавлених сторін і стратегічних пріоритетів; 3) паралельно має проходити підготовка до аналізу виявлених проблем і потреб їхнього впорядкування та ієрархізації
3-тя зустріч	1) узгодження пріоритетів стратегії визначення сценаріїв; 2) запрошення до співпраці тих партнерів, яких віднесено до зацікавлених сторін
4-та зустріч	1) стратегічні групи проводять остаточне встановлення операційних цілей діяльності і ключових проектів, складають графік; 2) технічна підготовка консультацій і оголошення їх; паралельно – розроблення принципів і зазначення фінансування стратегічних завдань; 3) наступний крок здійснює найвище керівництво громади. Голова громади затверджує проект стратегії, а Рада громади приймає стратегію; 4) оприлюднення ухваленної стратегії (стратегію треба поширити таким чином, щоб мешканці дізналися про її існування)
5-та зустріч	Цей крок насправді є початком шляху. Громада вдається до втілення стратегії розвитку

Сформовано та проаналізовано автором на основі джерела: [6].

Таблиця 4

## Аналіз на відповідність “Стратегії розвитку міста Кременчука на період до 2028 року” до партисипативної моделі стратегічного планування [7]

Етапи стратегії розвитку міста	Складники
Етап 1. Організація роботи зі стратегічного планування. Робоча група зі стратегічного планування (РГ)	Склад РГ сформовано так: (1) органи місцевого самоврядування (представники міської ради та її виконавчих органів), (2) приватні компанії (представники великих, середніх, малих підприємств і приватні підприємці), (3) громадські організації
Етап 2. Аналіз середовища та чинників розвитку територіальної громади	Аналітично-описова частина має назву “Профіль громади” та розміщується в додатку до Стратегії: проведене опитування представників громадськості, зроблений SWOT-аналіз
Етап 3. Визначення місії, бачення, сценаріїв і напрямів розвитку громади	Аналіз внутрішнього й зовнішнього середовища територіальної громади та розроблення бачення виконувалися паралельно, що забезпечило відображення в Стратегії очікувань основних зацікавлених сторін
Етап 4. Розроблення планів дій (Плану реалізації Стратегії)	На наступному етапі стратегічного планування за кожним з визначених напрямів розвитку розроблялися стратегічні (загальні) цілі, на основі яких формулювалися цілі нижчого порядку – оперативні цілі
Етап 5. Громадське обговорення та ухвалення Стратегії та Плану її реалізації	Склавши Стратегію розвитку та План її реалізації включно з Планом моніторингу виконання, РГ ініціювала проведення громадського обговорення
Етап 6. Моніторинг і упровадження Стратегії	Управління упровадженням Стратегії повинно складатися з двох частин. Перший політичний складник декларує бажання досягти мети, ухвалювати рішення та розподіляти повноваження щодо виконання завдань

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, сьогодні вважається вдалим методом розроблення стратегії, у якій три суб'єкти національної економіки – влада, бізнес і громадськість мають разом, шляхом консенсусу, створювати спільну стратегію соціально-економічного розвитку території мезорівня як сукупність стратегічних цілей, що поєднані у програму дій на основі виявлених внутрішніх переваг та недоліків соціально-економічної господарської системи, наявних ресурсів, можливостей та загроз зовнішнього середовища. Визначено, що одним із найбільш ефективних інструментів ефективного управління містом є розроблення партисипативної моделі її стратегічного розвитку, що є дієвим інструментом у розв'язанні спільних проблем мешканців та реалізації основоположних завдань щодо спроможності, економічного зростання, підвищення інвестиційної привабливості, якості життя у громаді через ефективне використання ресурсів та реалізацію спільних інтересів влади, громади та бізнесу.

#### Список використаних джерел

1. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практ. посіб. / Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". Київ, 2012. 96 с. URL: [http://despro.org.ua/media/articles/04\\_book\\_berdanova\\_vakulenko\\_ctrateg\\_chne\\_planuvann.pdf](http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctrateg_chne_planuvann.pdf) (дата звернення: 18.10.2019).
2. Вакуленко В., Гринчук Н., Борщ Г та ін. Партнерство для розвитку міст. *Місцевий економічний розвиток* : посіб. для викладача. Київ, 2018. 103 с. URL: [http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/LED-Manual-for-trainers\\_June\\_2018.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/LED-Manual-for-trainers_June_2018.pdf) (дата звернення: 18.10.2019).
3. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навч. посіб. для посадових осіб місц. самоврядування. Київ. 257 с. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf> (дата звернення: 18.10.2019).
4. Зверяков М. І., Ковальов А. І, Сментина Н. В. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія. Одеса : ОНЕУ, 2017. 175 с.
5. Мороз О. В. Формування тристоронньої структури управління міським пасажирським автотранспортом. *Управління проектами, системний аналіз і логістика*. Київ : НТУ, 2012. Вип. 10. С. 110–116.
6. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста. Львів : ЗУКЦ, 2007. 317 с.
7. Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1186. *Офіційний вісник України*, 726 с.
8. Стратегія розвитку міста Кременчука на період до 2028 року / розробл. за підтримки Проекту міжнародної технічної допомоги "Партнерство для розвитку міст" (Проект ПРОМІС), який упроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Уряду Канади.

#### References

1. Berdanova, O., Vakulenko, V. (2012). Stratehichne planuvannia mistsevoho rozvytku: praktychnyi posibnyk. *Shveitsarsko-ukrainskyi proekt "Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO"*. URL: [http://despro.org.ua/media/articles/04\\_book\\_berdanova\\_vakulenko\\_ctrateg\\_chne\\_planuvann.pdf](http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctrateg_chne_planuvann.pdf) [in Ukrainian].
2. Vakulenko, V., Hrynychuk, N., Borshch, H., Vasylieva, N., Rudnytska, R., Proskurnin, V., Olenkivska, L. (2018). Partnerstvo dlia rozvytku mist. *Mistsevyi ekonomichni rozvytok: posib. dlia vykladacha*. URL: [http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/LED-Manual-for-trainers\\_June\\_2018.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/LED-Manual-for-trainers_June_2018.pdf) [in Ukrainian].
3. Vasylichenko, H., Parasiuk, I., Yeremenko, N. *Planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad: navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia*. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf> [in Ukrainian].

4. Zvieriakov, M.I., Kovalov, A.I., Smentyna, N.V. (2017). Stratehichne planuvannia zbalansovanoho rozvytku terytorialnykh sotsialno-ekonomichnykh system v umovakh detseentralizatsii. Odesa: ONEU [in Ukrainian].

5. Moroz, O.V. (2012) Formuvannia trystoronnoi struktury upravlinnia miskym pasazhyrskym avtotransportom. *Upravlinnia proektamy, systemnyi analiz i lohistyka*, 10, 110–116. Kyiv: NTU. [in Ukrainian].

6. Karyi, O. (2007). Stratehichne planuvannia rozvytku mista. Lviv: ZUKT [in Ukrainian].

7. Poriadok rozroblennia, provedennia monitoryngu ta otsinky realizatsii rehionalnykh stratehii rozvytku / zatv. Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.11.2011 r. No. 1186. *Ofitsijnyi visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine* [in Ukrainian].

8. Stratehiia rozvytku mista Kremenchuka na period do 2028 roku / rozrobl. za pidtrymky Proektu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy “Partnerstvo dlia rozvytku mist” (Proekt PROMIS), yakyi vprovadzuie Federatsiia kanadskykh munitsypalitetiv (FKM) za finansovoi pidtrymky Uriadu Kanady [in Ukrainian].

**Moroz O. V.**, *PhD of Economics, Associate Professor of Business Administration, Marketing and Tourism Department, Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk*  
ORCID 0000-0003-4383-1544;

**Herasymchuk V. V.**, *Senior Lecturer of Business Administration, Marketing and Tourism Department, Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk*  
ORCID 0000-0002-0443-7686;

**Skrebcova K. S.**, *Student, Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk*  
ORCID 0000-0002-9488-0082

#### **PARTYPASSIVE MODEL OF STRATEGIC PLANNING AT LEVEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

The authors indicate the effectiveness of introducing a participatory model of strategic development of local self-government as a tool to ensure its capacity. It is determined that strategic planning of local self-government development involves involvement in the work on a strategic document of a wide representation of the local environment (representatives of the main strata of the city, executive authorities, public organizations, business sector), whose activities are aimed at determining: the future image (vision) of the city, the main (strategic) goals that will achieve the acquisition of a community-defined city; action plans, that is, logical sequential actions aimed at achieving these objectives through the use of specific procedures. The purpose of the work is to substantiate theoretical foundations and to substantiate practical recommendations for building a participatory model of strategic development at the level of local self-government. In the conditions of the present successful method of strategy development, in which three are the subjects of the national economy - the authorities, business and the public must jointly, by consensus, create a common strategy of socio-economic development of the territory of the region as a set of strategic goals that are combined into an action program based on identified internal advantages and disadvantages of socio-economic economic system, available resources, opportunities and threats to the external environment.

The article identifies that one of the most effective tools of effective city management is the development of a participatory model of its strategic development, which is an effective tool in solving common problems of residents and the implementation of basic tasks in terms of capacity, economic growth, increasing investment attractiveness, quality of life in the community through effective use of resources and realization of common interests of authorities, community and business.

**Key words:** participatory model, strategic planning, local self-government, innovative models of strategic planning, sustainable territorial development.

*Надійшла до редколегії 18.11.2019 р.*