

УДК 332.14:502.33

JEL O2, P25, R58

DOI 10.32782/2786-8273/2023-3-19

Хохуляк О.О.

кандидат економічних наук, доцент,

Приватний вищий навчальний заклад «Університет сучасних знань»

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0778-5501>

Olesia Khokhuliak

Private Higher Educational Institution "University of Modern Knowledge"

СВІТОВИЙ ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

GLOBAL EXPERIENCE OF STRATEGIC PLANNING FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Анотація. У статті проаналізовано світовий досвід стратегічного планування розвитку територіальних громад. Систематизовано найбільш розповсюджені моделі стратегічного планування на місцевому рівні залежно від розуміння їх функцій в системі державного управління за такими групами: досягнення національних цілей; комунікація держави та територіальних громад; кон'юнктурне планування. При цьому, незалежно від рівня комунікації органів управління, метою стратегічного планування є досягнення цілей розвитку країни з урахуванням специфіки території. Дослідження зарубіжних моделей функціонування стратегічного планування територіальних громад засвідчили, що в більшості країн світу території виступають самостійними об'єктами управління. Виявлено основні позитивні шляхи імплементації світового досвіду в процес стратегічного планування сталого розвитку територіальних громад України.

Ключові слова: світовий досвід, модель, стратегія, планування, сталий розвиток, територіальна громада.

Abstract. Introduction. It is proven that, in the process of forming development programs at the local level, it is expedient to proceed from the principles of sustainable development, which makes it possible to balance interests and goals not only in the socio-economic sphere, but also to take into account the ecological component, relying on the natural resource potential of the territories. At the same time, the implementation of the system of territorial organization of the domestic economy to the global requirements of sustainable development, as well as the search for the most effective ways of strategic planning, require a thorough study of foreign experience in implementing these processes. **Purpose.** Analytically summarize the global experience of strategic planning of territorial development at the local level and identify the main positive ways of its implementation in the practical implementation of the strategic development of territorial communities of Ukraine. **Methods.** The study was formed based on the use of the dialectical method of cognition to study the process of planning the development of territorial communities and the method of systemic analysis to establish ways of implementing world experience in the process of strategic planning for the sustainable development of territorial communities of Ukraine. **Results.** The most widespread models of strategic planning at the local level are systematized depending on the understanding of their functions in the state administration system according to the following groups: achievement of national goals; communication of the state and territorial communities; business planning. At the same time, regardless of the level of communication of management bodies, the goal of strategic planning is to achieve the country's development goals, taking into account the specifics of the territory. **Conclusion.** Studies of foreign models of the functioning of strategic planning of territorial communities have shown that in most countries of the world, territories act as independent objects of management. The main positive ways of implementing world experience in the process of strategic planning of sustainable development of territorial communities in Ukraine have been identified.

Keywords: world experience, model, strategy, planning, sustainable development, territorial community.

Постановка проблеми. Нині вирішення проблем розвитку територій є одним із головних пріоритетних напрямків для України. У свою чергу, територіальні громади являють собою складну просторову систему, підсистеми якої визначаються комплексом різноманітних зв'язків між окремими елементами. Отже, в процесі формування програм розвитку на місцевому рівні доцільно виходити з принципів сталого розвитку, що дає змогу збалансувати інтереси та цілі не лише в соціально-економічній сфері, а й також врахувати екологічну складову, спираючись на природно-ресурсний потенціал територій. Саме тому важливо розглядати стратегічне планування як інструмент реалізації цілей сталого розвитку визначених у підсумковому документі Саміту ООН зі сталого розвитку «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» [1]. Імплементація системи територіальної організації вітчизняної економіки

до світових вимог сталого розвитку, як і пошук найефективніших шляхів стратегічного планування потребують ретельного дослідження закордонного досвіду реалізації цих процесів. З огляду на те, що розвинені країни світу мають високі показники досягнення цілей сталого розвитку, вивчення їх позитивного досвіду щодо стратегічного планування розвитку територій і його застосування в нашій країні має важливе значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням стратегічного планування на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема територіальних громад, з урахуванням практичного досвіду зарубіжних країн, присвячено теоретико-методологічні дослідження багатьох вітчизняних вчених. Зокрема, Латинін М. та Лукашов О. у дослідженнях закордонного досвіду стратегічного планування відзначають важливе значення розвитку окремих територій для забезпечення

сталого розвитку економічної системи на національному рівні [2]. Гончар Л., Яровий К., Бабаян Д. у своїх працях досліджували найкращі практики європейського досвіду стратегічного планування розвитку територій задля підвищення конкурентоздатності вітчизняних територіальних громад [3]. Кухарська Н. в своїх дослідженнях розкриває процес організації стратегічного планування регіонального розвитку, на прикладі таких країн, як Франція, Німеччина, США, Канада та Японія, з обґрунтуванням рекомендацій для подальшого, більш ретельного, стратегічного планування розвитку регіонів України [4]. Відмічаючи актуальність проведених досліджень названими авторами та зважаючи на активний процес формування нових територіальних громад в Україні постає необхідність розробки конкретних інструментів стратегічного планування та прийняття виражених рішень на місцевому рівні з урахуванням кращих практик передових країн світу.

Мета статті полягає в аналітичному узагальненні світового досвіду стратегічного планування розвитку території на локальному рівні та виявленні основних позитивних шляхів його імплементації у практичній реалізації стратегічного розвитку територіальних громад України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в міжнародній практиці відсутня уніфікована модель стратегічного планування розвитку на локально-територіальному рівні, оскільки різні країни та регіональні підсистеми мають значну різноманітність у природно-кліматичних умовах та системах управління. Одним із основних аспектів обговорення є визначення найбільш ефективних інститутів для організації та реалізації стратегічного планування на місцевому рівні залежно від розуміння функції стратегічного планування в системі державного управління. Умовно моделі за функціями стратегічного планування розвитку територій в тій чи іншій країні можна розділити на три основні групи (табл. 1): досягнення національних цілей; комунікація держави та територіальних громад; кон'юнктурне планування.

Важливу роль у розвитку інститутів стратегічного планування на рівні окремих територій відіграла практика, що склалася в Сполучених Штатах Америки. Початок стратегічного планування в США визначається періодом Великої Депресії та подальшими зусиллями вирішення її наслідків. Програма стратегічного територіального планування масштабувалася під час президентства Франкліна Рузвельта, що спрямовувалася на подолання кризових явищ.

Стратегічне планування в США передбачає високий рівень децентралізації, що базується на стратегічній ініціативі на місцевому рівні. Одночасно це може поєд-

нуватися з централізованим встановленням пріоритетів на федеральному рівні з метою забезпечення світового лідерства. Уряд визначає стратегічні напрями розвитку суспільства, перспективні ринки, технології та сектори економіки, а також вибирає шляхи досягнення соціальної рівноправності та національної єдності [4].

У формуванні стратегій Сполучених Штатів Америки велике значення мають методи проектного управління та планування. Це стосується двох типів проектів: перший – це великі національні ініціативи, які реалізуються під контролем уряду; другий – приватні проектні ініціативи, відповідальність за які несуть конкретні особи, а роль держави обмежена вибірково субсидуванням проектів, які відповідають національній стратегічній директиві. Суттєвою є роль законодавців у розробці та затвердженні стратегічних ініціатив, що сприяє системному та предметному обговоренню фінансування напрямків розвитку. Також важливою є розвинена модель ініціації стратегічних проектів на місцевому рівні, що дозволяє реалізовувати «живі проекти», які можуть бути неочевидними на вищому рівні, але мають великі локальні перспективи [5].

На місцевому рівні у США виконавча влада в питаннях стратегічного планування підтримується спеціальними агентствами та комісіями. Ці органи вирішують питання економічного розвитку, розробляють та впроваджують цільові програми з метою підвищення якості життя населення. Такі агентства (комісії) на місцевому рівні комплексно розв'язують актуальні питання соціально-економічного розвитку на певній території [5].

В сучасних умовах серед європейських країн варто виокремити Німеччину, що здійснює реформи, спрямовані на підвищення результативності системи регіонального управління. Характер реформування визначається кооперативною моделлю федералізму, що ґрунтується на взаємодії між федеральною владою та владою федеральних земель [6]. Так, нині в порядку визначеному Федеральним Законом «Про територіальне планування», документи стратегічного планування розробляються на рівні федеральних земель Німеччини та їх муніципалітетів. Це дає змогу інтегрувати стратегії розвитку земель з проектними планами та програмами на муніципальному рівні. Основними інструментами планування на місцевому рівні є програми та плани, в яких суб'єкти планування конкретизують стратегічні цілі та завдання визначені у стратегічних документах федеральної землі з прив'язкою до конкретної території [7]. Однак, варто зазначити, що незважаючи на досить значні повноваження при плануванні місцеві органи влади не наділені повноваженнями, щодо реалізації визначених стратегічних цілей.

Таблиця 1

Моделі стратегічного планування розвитку територіальних громад

Функція планування	Країна	Сутність моделі
Досягнення національних цілей	Франція, Японія, країни Латинської Америки	Держава чітко визначає стратегічні пріоритети в національній стратегії, яка є базисом для регіональних та локальних стратегічних документів
Комунікація держави та територіальних громад	США, Німеччина, Туреччина	Взаємодія учасників стратегічного планування на всіх рівнях відповідно до загальних цілей з урахуванням територіальних особливостей
Кон'юнктурне планування	Великобританія, Польща, Швеція, Канада	Компроміс та балансування інтересів всіх стейкхолдерів стратегічного планування, а саме: держави, громади, профспілок, бізнесу тощо

Джерело: сформовано автором

Стратегічний план модернізації та довгострокове бюджетне планування здійснюються на федеральному рівні в Німеччині, але виконання бюджету вимагає узгодження з владою федеральних земель. У політичній системі Німеччини велика увага приділяється координації проектів стратегічного планування між федеральною владою та владою земель. На федеральному рівні встановлюються рамки умов просторового розвитку економіки для території республіки, при цьому на рівні федеральних земель розробляється програма територіальної організації, яка включає основні положення щодо територіальної організації та розвитку федеральної землі. Основними складовими стратегічного планування розвитку на місцевому рівні є планування розвитку муніципальних утворень та перспективний просторовий розвиток [4].

Вивчення німецького досвіду щодо формування системи комунікації та координації між федеральним та територіальними рівнями викликає інтерес з точки зору розвитку взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням. Цей досвід підтверджує, що надання територіальним громадам незалежності у прийнятті стратегічних рішень сприяє стійкому економічному розвитку та підвищенню якості життя громадян.

Система стратегічного планування у Франції має індикативний характер, що дає змогу координувати позиції як на територіальному так і галузевому рівнях. Франція володіє значним досвідом у сфері стратегічного планування, який відзначається вже з часів першого індикативного плану на період 1946–1950 років. Система стратегічного планування у Франції є добре розвинутою та передбачає вирішення конфліктних питань на ранніх етапах узгодження, а також агрегацію планів усіх рівнів (держава, регіон, муніципалітет) у єдиний стратегічний документ, який охоплює планування та бюджетування – *Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)* [3]. При цьому формування стратегічних пріоритетів формується з гори до низу, тобто спочатку визначаються національні стратегічні цілі, в межах яких, формуються цілі нижчих рівнів.

На відміну від французької системи стратегічного планування, де основну роль відіграє центральна влада, така система в Великобританії акцентує увагу на важливості надання пріоритету прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Ключовим стратегічним документом у цьому процесі є «Рамкова політика національного планування» уряду [8]. Ця система підкреслює, що національні плани соціально-економічного розвитку приймаються на рівні уряду, але основний акцент зроблений на локальних та регіональних рівнях планування. Унікальністю британської системи є делегування повноважень у сфері планування на регіональний та локальний рівні в межах деволюційної моделі, визначеної Законом про локалізацію [8].

Варто відзначити позитивний досвід Польщі, для якої стратегічне планування, як і для інших країн ОЕСР, є інструментом забезпечення сталого розвитку органів місцевого самоврядування (повіти та гміни). Цей інструмент призначений для захисту різних аспектів довкілля, ефективного та результативного управління використанням та розподілом ресурсів на місцевому рівні, а також формування необхідної інфраструктури. Польські органи місцевого самоврядування для прийняття рішень щодо планування впроваджують стратегії місцевого розвитку, часто залучаючи широке коло зацікавлених сторін. Стратегія місцевого розвитку є узгодженим набором заходів, спрямованих на задоволення соціально-економічних потреб на місцевому рівні та підвищення рівня добробуту. Зазвичай стратегія визначає прогалини в розвитку та заходи, які можна реалізувати для їх подолання в середньотривалій перспективі на засадах сталості. Стратегія передбачає механізм забезпечення фінансування де витрати відповідають чіткій стратегії, яка реагує на сильні, слабкі сторони, можливості та загрози місцевості [9].

Стратегія місцевого розвитку має відповідати регіональним стратегіям розвитку, які відповідно, повинні відповідати цілям національного розвитку. Відповідно до відповіді на опитувальник ОЕСР «Краще управління, планування та послуги на локальному рівні місцевого самоврядування в Польщі», проведеного у 2020 році, 95,5% муніципалітетів і 90% повітів повідомили, що мають стратегії місцевого розвитку (за реальної відсутності законодавчого закріплення обов'язковості таких стратегій) [9]. Такий високий відсоток ймовірно пояснюється, з одного боку, готовністю громад акцентувати свою унікальну ідентичність, профіль та специфіку, а з іншого боку – сприяти отриманню доступу до фінансування для інвестицій у проекти, зокрема через залучення коштів з фондів ЄС (оскільки для доступу до таких фондів потрібне багаторічне програмування, яке враховує економічні, соціальні та територіальні характеристики).

Створення різних рівнів субнаціонального самоврядування, а саме воєводств, повітів та гмінів також вплинув на традицію планування в Польщі, головними дійовими особами якого є муніципальний рівень. Хоча кожен рівень субнаціонального самоврядування повинен готувати різні плани залежно від своїх повноважень, деякі з планів характерні для всіх трьох рівнів одиниць самоврядування, наприклад, такі, як стратегія соціально-економічного розвитку, бюджет, довгострокова інвестиційна програма, плани з управління відходами, охорони довкілля, громадської безпеки, освіти (табл. 2).

Проте, паралельні та розділені ініціативи в системі стратегічного планування в Польщі обмежують її ефективність, оскільки до недавнього часу координація в основному ґрунтувалася на добровільних засадах. Стратегії місцевого розвитку є вертикально інтегрованими, оскільки в теорії відносини між різними рівнями влади працюють досить ефективно. Однак згідно з опитуванням ОЕСР для більше ніж 50% муніципалітетів існує неузгодженість політики між національними, регіональними та місцевими стратегіями розвитку, навіть при наявній можливості міжмуніципальної співпраці, яка передбачена Законом про муніципальне самоврядування 1990 року [9].

Висновки. Отже, система стратегічного планування в розвинених країнах світу є важливим інструментом реалізації політики сталого розвитку і регулювання економічних відносин. До найбільш поширених закордонних практик відносяться заходи спрямовані на покращення взаємодії між державою, місцевим самоврядуванням, експертною спільнотою і бізнесом, а також на гармонізацію циклів стратегічного планування та бюджетування, підвищення ефективності методів проектного управління. Необхідним також є формування системи регулювання процесу стратегічного планування, яке поєднує методи централізованого управління бюджетними видатками та ринкові механізми, а також підтримки стратегічних ініціатив на локальному рівні.

Таблиця 2

Основні обов'язки субнаціональних рівнів стратегічного планування в Польщі

Рівень планування	Конкретні плани та програми	Основні обов'язки
Восводство	Інноваційна стратегія, стратегія соціальної інтеграції, план охорони здоров'я, регіональний план просторового управління, програма водозбереження, програма розвитку сільського господарства та харчового сектору, стратегія розвитку сільських територій, регіональна акція зайнятості, регіональна енергетична стратегія	Громадська освіта, включаючи університетську освіту, модернізація сільських територій, управління водними ресурсами, включаючи захист від повеней, громадський транспорт і дороги, громадська безпека, пов'язана з активізацією економічної діяльності, а також підвищенням рівня регіональної економічної конкурентоспроможності
Повіт	Місцева програма розвитку підприємництва, програма протидії безробіттю, стратегія рівності та інклюзивності	Землевпорядкування, картографія, кадастр, архітектурно-будівельне управління, протидія безробіттю та стимулювання місцевого ринку праці, захист прав споживачів, державна освіта в середній та професійно-технічній ланках, а також забезпечення підтримки інвалідів
Гміна	Стратегія місцевого розвитку, місцевий план просторового розвитку, програма ревіталізації, план просторового розміщення сільських територій, програма розвитку освіти, план електропостачання та газопостачання	Водопостачання, каналізація, утилізація та очищення стічних вод, управління сміттєзвалищами та утилізація комунальних відходів, забезпечення дитячих садків та початкової освіти, спорт і туризм, комунальні зелені зони та просторове планування

Джерело: [9]

Бібліографічний список:

1. Resolution adopted by the General Assembly. «Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development». United Nations. 2018. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/>
2. Латинін М.А., Лукашов О.О. Концептуальні підходи до державного регулювання стратегічного розвитку регіону за кордоном. *Інтернаука*. 2017. № 9. С. 18–26.
3. Гончар Л.В., Яровий К.О., Бабаян Д.П. Європейський досвід стратегічного планування розвитку територіальних громад. *Інноваційна економіка*. 2023. № 1. С. 52–57.
4. Кухарська Н. Закордонний досвід стратегічного планування регіонального розвитку. *Економічний аналіз*. 2020. Том 30. № 1. Частина 1. С. 118–125.
5. Lee D., McGuire M., Kim J. H. Collaboration, strategic plans, and government performance: The case of efforts to reduce homelessness. *Public Management Review*. 2018. Vol. 20. Issue 3. P. 360–376.
6. Lukas Smas, Peter Schmitt. Positioning regional planning across Europe. *Regional Studies*. 2021. Vol. 55. № 5. P. 778–790.
7. Henri Dou, Philippe Clerc, Alain Juillet. Changing Priorities for Strategic Planning from National to Territorial Levels. *Foresight and STI Governance*. 2020. Vol. 14. Issue 3. P. 88–99.
8. National Planning Policy Framework Department for Levelling Up, Housing and Communities. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/>
9. Strategic planning for local development in Poland, in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

References:

1. Resolution adopted by the General Assembly. "Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development". United Nations. Available at: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/>
2. Latynin M. A., Lukashov O. O. (2017) Kontseptualni pidkhody do derzhavnogo rehuliuвання stratedichnogo rozvytku rehionu za kordonom [Conceptual approaches to state regulation of the strategic development of the region abroad]. *Internauka – Interscience*, no. 9, pp. 18–26.
3. Honchar L. V., Yarovy K. O., Babaian D. P. (2023) Yevropeyskyi dosvid stratedichnogo planuvannya rozvytku terytorialnykh hromad [European experience of strategic planning of the development of territorial communities]. *Innovatsiina ekonomika – Innovative economy*, no. 1, pp. 52–57.
4. Kukharska N. (2020) Zakordonnyi dosvid stratedichnogo planuvannya rehionalnogo rozvytku [Foreign experience of strategic planning of regional development]. *Ekonomichniy analiz – Economic analysis*. tom 30, no. 1, part 1, pp. 118–125.
5. Lee D., McGuire M., & Kim J. H. (2018) Collaboration, strategic plans, and government performance: The case of efforts to reduce homelessness. *Public Management Review*, vol. 20, issue 3, pp. 360–376.
6. Lukas Smas & Peter Schmitt (2021) Positioning regional planning across Europe. *Regional Studies*, vol. 55, no. 5, pp. 778–790.
7. Henri Dou, Philippe Clerc, Alain Juillet (2020) Changing Priorities for Strategic Planning from National to Territorial Levels. *Foresight and STI Governance*, vol. 14, issue 3, pp. 88–99.
8. National Planning Policy Framework Department for Levelling Up, Housing and Communities. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/>
9. OECD (2021) "Strategic planning for local development in Poland", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Стаття надійшла до редакції 25.12.2023