

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ВАСИЛИШИН Святослав Володимирович

**Механізм коригування стратегії розвитку
територіальної громади в умовах воєнного
стану. / Mechanism for adjusting the territorial
community development strategy in conditions of
martial law**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАм-21
С. В. Васишлин

Науковий керівник:
д.е.н., професор, М. М. Шкільняк

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗРОБЛЕННЯ ТА КОРИГУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Стратегія розвитку територіальної громади: сутність, завдання, необхідність розроблення

1.2. Методологічні засади механізму розроблення та коригування стратегії розвитку громади

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ КОРИГУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Організаційне забезпечення механізму коригування стратегії розвитку Тернопільської міської територіальної громади в умовах воєнного стану

2.2. Оцінка змісту та ефективності застосування управлінських технологій Тернопільською міською радою в процесі коригування стратегії розвитку Тернопільської міської територіальної громади в умовах воєнного стану

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОРИГУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність дослідження. Проблема ефективного розвитку територіальних громад є однією з ключових на нинішньому етапі державного будівництва в Україні. Сучасні територіальні громади є лідерами науково-технічного прогресу, ініціаторами змін у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, науковій, політичній та ін. Таким чином, можна стверджувати, що розвиток територіальних громад значною мірою визначає ефективність змін, що здійснюються в країні, та пливає на розвиток держави у цілому. Така тенденція притаманна не лише Україні, світові процеси глобалізації та регіоналізації призводять до загального зростання ролі територій, зокрема великих міст, у сучасному розвитку. Визначальною технологією управління розвитком територіальних громад є технологія стратегічного управління, що передбачає розроблення стратегії, яка в умовах сучасних викликів, зумовлених воєнним станом, має бути відкорегована.

Теоретичне обґрунтування використання стратегічного планування в органах місцевого самоврядування знайшло відображення у працях американських та європейських дослідників вже з кінця 80-х рр. Різні підходи до стратегічного управління розвитком міст знаходимо у таких зарубіжних науковців як: Н. Альберт, Ж. Бобер, Дж. Брайсон, Дж. Л. Гордон, Л. Гудстейн, Ш. Гофер, К. Ендрюс, К. Р. Крістенсен, В. Роринг, Д. Харісон, Ф. Хейвуд, А. Д. Чандлер, Д. Шендел. Починаючи з кінця 90-х рр., в Україні спостерігається посилення інтересу до дослідження та впровадження стратегічного управління місцевим розвитком. Фахівці у пошуках нових способів реалізації покладених на органи місцевого самоврядування обов'язків звернулись до досвіду розвинутих країн світу в цій галузі. У працях науковців В. Бабаєва, О. Без'язичного, Л. Бондаренка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, Н. Внукової, В. Куйбіди, В. Коломійця, В. Корженка, В. Мамонової, А. Мельник, Г. Монастирського, А. Поважного, Ю. Шарова, М. Шкільняка та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління територіальним розвитком.

Метою роботи є розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану.

Мета дослідження визначила необхідність постановки та вирішення таких **завдань**:

- обґрунтування сутності, завдань, необхідності розроблення стратегічного плану громади;
- визначення методологічних засад механізму коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану;
- здійснення оцінки організаційного забезпечення механізму коригування стратегії розвитку територіальної громади Тернополя в умовах воєнного стану;
- здійснення аналізу змісту та ефективності застосування управлінських технологій Тернопільською міською радою в процесі коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану;
- визначення шляхів удосконалення механізму коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є процес економічного й соціального розвитку Тернопільської міської територіальної громади.

Предметом дослідження є механізм коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану Тернопільською міською радою.

Методологічною основою роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що ґрунтуються на принципах всебічного та об'єктивного аналізу суспільних явищ адміністративно-правового характеру, яким є управління на місцевому рівні. Використано як загальні, так і спеціальні наукові методи дослідження, зокрема формально-логічний, статистичний методи, у тому числі метод аналізу й синтезу, функціональний, порівняльно-правовий, аналізу документів. Так, за допомогою методів аналізу і синтезу (для оцінки структури стратегічного плану міста), аналізу документів та функціонального дослідження специфіки діяльності органів місцевого

самоврядування в процесі коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану (для оцінки ролі кожного підрозділу міської ради для реалізації стратегії розвитку міста).

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження можуть бути використані в роботі Тернопільської міської ради щодо формування сучасного механізму коригування стратегії розвитку територіальної громади в умовах воєнного стану.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗРОБЛЕННЯ ТА КОРИГУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Стратегія розвитку територіальної громади: сутність, завдання, необхідність розроблення

Може виникнути питання, чи потрібна місту стратегія місцевого розвитку взагалі. Адже воно функціонує в чіткому правовому полі, яке визначає обов'язки та можливості для дій. Чи не достатньо було б дотримуватися цих правил, не заглиблюючись у створення складних і трудомістких документів? Можливо, цього було б достатньо на певний час. Однак досягнення більш амбітних результатів вимагає розуміння поточної ситуації, постановки цілей і визначення напрямків їх досягнення.

Стратегії, безсумнівно, є документами, які сприяють цьому, особливо коли ситуація далека від ідеальної. Як справедливо стверджують Клосовські та Варда, «місто може занепасти мимоволі, і для цього не потрібні ні виняткові зусилля, ні сплановані дії» [1]. З іншого боку, відновлення - це важкий процес, що вимагає складних рішень і залучення багатьох суб'єктів.

Тому багато експертів вбачають сенс у розробці стратегії не лише в підготовці самого документа, а й у процесі його розробки. Це може бути дуже цінний досвід, який дає, наприклад, можливість скористатися знаннями зовнішніх експертів, які бачать певні проблеми з відстані, обмінятися досвідом або налагодити взаємодію між різними групами, які досі не мали можливості спільно обговорювати майбутнє міста. Процес розробки стратегії є чудовим полем для обміну ідеями та експериментів, які не мають довготривалих наслідків, на відміну від прийняття обов'язкових до виконання рішень, які міська влада робить щодня [2].

Однак форма кінцевого документу так само важлива, як і процес його розробки. Чітке формулювання цінностей, якими керується міська влада та її

мешканці, часто є основою успішного територіального співробітництва. Особливо це стосується тих випадків, коли дії влади є передбачуваними, оскільки вони впливають зі стратегії.

Звичайно, можна зустріти гасла про те, що світ змінюється надто швидко, тому потрібно не стратегічно планувати, а ефективно приймати рішення. Ми вважаємо такі твердження грубим спрощенням. Містобудівні рішення, які приймаються шляхом імпровізації, зазвичай призводять до хаосу, а не до вражаючого успіху. Тому динаміка того, як влаштований світ, є одним із факторів, який слід враховувати при побудові стратегії, але це не є причиною, чому слід відмовитися від її розробки.

Втім, довести необхідність стратегії легше, ніж створити такий документ. Ідеального рецепту для цього не існує, і міста використовують багато різних підходів. Багато з них є рівноцінними, хоча варто уникати помилок, що приховуються в головах їхніх авторів. Свого часу Клосовські та Варда провели аналіз стратегій, які не виконують своєї ролі, визначивши типи документів, які через спосіб їх створення та зміст принесуть мало користі громади. І хоча з часу написання цього тексту Клосовським і Вардою минуло вже близько 20 років, все ще існують документи, які не принесуть муніципалітетам великої користі. І хоча з часу написання цього тексту минуло вже близько 20 років, все ще можна знайти документи «готового» типу (підготовлені зовнішніми експертами без урахування місцевого контексту), «видавання бажаного за дійсне» або «всього потроху». Таким чином, зрозуміло, що створення хорошого документа - це аж ніяк не легка справа.

Важливо також те, що відбувається зі стратегією далі. Критику того, як використовується стратегія, надають, серед іншого Мельник А.Ф. та Монастирський Г.Л., вказуючи на дві найпоширеніші помилки, а саме: стратегію «полиці» та стратегію «додатку» [10]. Перша з них після написання потрапляє на полицю. Така доля спіткає стратегії, які були підготовлені не з тією метою (наприклад, через моду) і не використовуються для прийняття стратегічних рішень. Другий тип - це документи, які були створені, тому що

вони були необхідні для отримання зовнішнього фінансування. І на цьому їхня роль практично вичерпується.

Розпочинаючи наше дослідження, ми хотіли з'ясувати, чи існують, окрім таких «поличок» і «додатків», справжні стратегічні документи, які допомагають муніципалітетам ефективно спрямовувати свої зусилля і ресурси на досягнення ключових цілей, визначених місцевою громадою в цілому.

В українській правовій системі стратегії розвитку на рівні громад є обов'язковими. Тривалий час умови, яким повинні відповідати такі документи, також ніяк не були сформульовані на національному рівні. Тому кожен орган місцевого самоврядування був повністю вільний вирішувати, чи хоче він приймати стратегію, як організовувати весь процес і яким буде кінцевий результат.

Дослідження з серії «Барометр інституційного розвитку одиниць територіального самоврядування», проведені у 2020-2022 роках на замовлення урядової адміністрації, показали, що відсоток одиниць територіального самоврядування, які мають стратегію розвитку, коливається між 60-66 %.

У кожній редакції дослідження документи цього типу були більш популярними в міських та міськрайонних громадах, ніж у сільських. Серед міст – обласних та районних центрів всі або майже всі центри мали стратегію.

Відсоток громад, які мають стратегію місцевого розвитку, з часом змінювався і коливався. Більша частка громад з актуальним стратегічним документом була зафіксована в дослідженнях, проведених під час поточної бюджетної перспективи, пов'язаної з європейськими фондами, ніж наприкінці такої перспективи. Це свідчить про досить утилітарний підхід деяких органів самоврядування до питань, пов'язаних зі стратегією, яким такий документ був потрібен насамперед для отримання європейських коштів. Однією з умов їх отримання була наявність стратегії розвитку та демонстрація зв'язку запланованих проектів з цілями цього документу. В умовах тимчасової неспроможності отримати кошти, між фінансовими перспективами 2007-2013 і

2014-2020 років, деякі органи місцевого самоврядування могли відчувати, що не було стимулу для мобілізації зусиль для оновлення наявного документа.

Висока поширеність стратегічних документів збереглася і в 2024 р. Згідно з дослідженням Гранта Торнтон, проведеним на основі аналізу веб-сайтів органів місцевого самоврядування, у вересні 2024 р. 82% органів місцевого самоврядування мали актуальну стратегію, в тому числі: 79% сільських громад, 86% громад міського типу.

Оцінювання та моніторинг з'явилися в практиці публічної діяльності у 1980-х роках з розвитком нової моделі публічного управління.

У європейських джерелах, що стосуються соціально-економічних програм, згадуються п'ять функцій оцінювання. До них відносяться:

- покращення планування та визначення ефективності - забезпечення обґрунтування політики/програми та ефективного і раціонального розподілу ресурсів;

- покращення підзвітності - інформування громадськості про те, якою мірою були досягнуті цілі програми і чи ефективно були використані виділені державні ресурси;

- вдосконалення управління та процесу реалізації - підвищення якості структур управління програмами та процесу реалізації заходів;

- вдосконалення виробництва знань - з'ясування факторів і процесів, що визначають успіх або невдачу програми, вказівки на те, як підвищити ефективність майбутніх інтервенцій, просування належної практики.

Відповідно до методології, рекомендованої Європейською Комісією, процес стратегічного управління в державному секторі складається з планування, програмування, бюджетування, ідентифікації, реалізації, контролю і моніторингу та оцінювання.

Оцінювання - це визначення того, чи відбулися очікувані ефекти від вжитих заходів, а також чи здатна розроблена система розробки та реалізації стратегії забезпечити досягнення бажаних результатів. Різноманітність функцій оцінки робить її застосовною на різних етапах стратегічного управління. У

цьому контексті можна розрізняти оцінку системи формулювання стратегії, оцінку стратегії, оцінку впливу, оцінку результатів та оцінку системи реалізації цілей.

Томаш Купець стверджує, що «принаймні з моменту поширення реформи з децентралізації сприйняття оцінювання як інструменту управління в державному секторі стало очевидним. Розуміння ролі та функцій оцінювання, визначення та вимірювання ефективності його використання слід розглядати в контексті взаємозв'язку між оцінюванням та управлінням, беручи до уваги місце оцінювання в управлінському циклі державного втручання/програми. Однак, незважаючи на велику кількість літератури з менеджменту, в тому числі стратегічного, і не меншу кількість джерел, в яких розглядається оцінювання, в тому числі способи і фактори його використання, рідко можна зустріти позиції, які охоплюють обидва ці питання та їх взаємозв'язок. Оцінювання з'являється в управлінській літературі як би «на узбіччі», як один з елементів управлінського циклу, без прив'язки до теорії оцінювання. Аналогічно, в літературі з оцінювання, хоча його іноді і відносять до управлінського циклу або циклу державної політики, це, як правило, не пов'язано з глибоким аналізом процесу управління» [21].

Стратегія розвитку громади є найважливішим документом довгострокового планування. Вона визначає політику органу місцевого самоврядування, яка складається із взаємопов'язаних дій, що вживаються та реалізуються для забезпечення його сталого та збалансованого розвитку в соціальному, економічному та просторовому аспектах. Стратегія відображає як бачення розвитку, так і інструменти та методи, які будуть використані для його досягнення.

Стратегія місцевого розвитку, разом з муніципальним бюджетом, дослідженням умов просторового розвитку та місцевим планом просторового розвитку, стає важливим інструментом діяльності органів місцевого самоврядування. Як керівний документ, вона виступає дороговказом у реалізації зобов'язань місцевих суб'єктів, але зі зміною внутрішніх і зовнішніх

умов вона повинна оновлюватися і розширюватися на кожному рівні планування.

Стратегія розвитку посиляється на потенціал громади, який представлений у щорічних звітах про стан громади і, перш за все, в діагностиці, що стосується тенденцій і порівнянь з іншими муніципалітетами та явищами. Вона вказує на напрямки, цілі та заходи широко визначеної соціально-економічної політики на найближчі роки. Стратегія розвитку, процес її створення є вправою, що сприяє зняттю напруги між владою та мешканцями, де останні беруть участь у створенні бачення майбутнього і, таким чином, спрямовують діяльність громади.

Стратегічні оцінки в основному стосуються аналізу та оцінки заходів на рівні стратегічних цілей. Предметом стратегічного оцінювання є аналіз та оцінка відповідності загальних напрямів втручання, визначених на етапі програмування. Важливим аспектом стратегічної оцінки є перевірка прийнятої стратегії щодо поточної та прогнозованої соціально-економічної ситуації.

Упереджувальна оцінка - це інтерактивний процес, спрямований на надання експертних оцінок і рекомендацій, незалежних від інституцій та осіб, залучених до процесу планування, програмування та формування політики. Метою попереднього оцінювання є покращення та посилення кінцевої якості плану або програми, що готується. У цьому відношенні оціночна діяльність покликана сприяти конструктивному діалогу між особами, відповідальними за план або програму, та експертами, які здійснюють попереднє.

Таким чином, оцінювання надає практичні висновки та рекомендації, які слугують для покращення поточного або майбутнього втручання. Попередня оцінка проводиться до початку втручання. Її роль полягає в тому, щоб оцінити релевантність припущень, їх послідовність і заплановану реалізацію стратегії. Ця оцінка має на меті підвищити якість запланованого втручання. Рекомендації можуть стосуватися різних елементів стратегії.

Попередня оцінка проекту стратегії розвитку зазвичай ґрунтується на 16 дослідницьких питаннях, які охоплюють такі тематичні аспекти, як:

- оцінка правильності проекту стратегії з точки зору змісту та методології;

- оцінка внутрішньої узгодженості проекту стратегії;

- оцінка зовнішньої узгодженості проекту стратегії.

Критеріями оцінки є: актуальність, узгодженість та ефективність:

- критерій актуальності/адекватності - дозволяє відповісти на питання, чи є стратегічний план, викладений у проекті стратегії (включаючи: виклики, бачення, місію, стратегічні цілі, операційні цілі та напрямки діяльності), актуальним/адекватно сформульованим по відношенню до розробленого діагнозу;

- критерій узгодженості - дозволяє відповісти на питання, чи є окремі елементи проекту стратегії узгодженими між собою, логічно пов'язаними і не є взаємовиключними;

- критерій очікуваної ефективності - дозволяє відповісти на питання, чи логічно і точно визначено запланований спосіб реалізації проекту стратегії і чи сприятиме він досягненню зазначених цілей.

Оцінка напрямів дослідження: оцінка правильності визначення сфери діагностики; оцінка коректності визначення SWOT-аналізу; оцінка коректності формулювання бачення та місії розвитку; оцінка коректності формулювання стратегічного плану; оцінка системи реалізації; оцінка системи моніторингу; оцінка обґрунтованості фінансових рамок та джерел фінансування; оцінка структури та обсягу змісту проекту стратегії; оцінка узгодженості проекту стратегії зі стратегічними документами вищого рівня.

Процес попередньої оцінки оцінює кілька елементів стратегії. По-перше, він перевіряє повноту, правильність, актуальність, доречність і, можливо, своєчасність висновків діагностики та пояснює причини потенційних змін, що відбулися у відповідних сферах. Якщо ці зміни можуть суттєво вплинути на реалізацію або очікувані бажані результати втручань, необхідно внести зміни до оперативного плану або цілей стратегії. По-друге, попередня оцінка визначає, чи правильно поставлені цілі і чи досяжні вони через реалізацію

запланованих заходів, а також чи є ці заходи здійсненими з урахуванням наявних ресурсів. Іншими словами, на цьому етапі оцінюються зв'язки між діагнозом (спостереженнями за дефіцитом або потенціалом) і діями, включаючи виділені ресурси і цілі. Ця частина попередньої оцінки повинна супроводжуватися оцінкою очікуваного впливу поставлених цілей на відповідну сферу місцевого розвитку. Третім завданням попередньої оцінки є перевірка відповідності її припущень положенням документів вищого рівня.

Оцінювання здійснюється на основі прийнятих критеріїв. Критерії визначають питання дослідження - кожне питання в рамках аналізу має стосуватися щонайменше одного критерію оцінювання, що дозволяє сформулювати оцінку. Оцінювання - це не просто визначення за шкалою або констатація того, що щось працює добре чи погано. Його метою є не тільки збільшення обсягу теоретичних знань, але, перш за все, підвищення якості втручання або політики розвитку, що впроваджується. Для того, щоб сформулювати рекомендацію, необхідно визначити цінність явища або процесу на основі відповідних критеріїв.

Критерії спрямовують увагу оцінювача на найбільш релевантні питання (цілі дослідження, критерії дослідження). Застосування різних критеріїв може призвести до кардинально різних оцінок, наприклад, проект може бути визнаний ефективним, оскільки він досягне поставлених цілей, але буде неефективним, оскільки будуть задіяні надмірні ресурси, або непридатним, оскільки він не задовольнить потреби бенефіціарів.

У випадку попередньої оцінки існують чотири основні критерії:

- відповідність стратегічних цілей і запланованих заходів виявленим проблемам або викликам;
- очікувана ефективність заходів, спрямованих на досягнення цілей, методів їх реалізації та забезпечення відповідними ресурсами;
- очікувану ефективність суми ресурсів, виділених на реалізацію заходів;

- внутрішню узгодженість між її цілями, пріоритетами та заходами, а також зовнішню узгодженість між припущеннями стратегії та припущеннями документів вищого рівня або еквівалентних документів.

Проект стратегії розвитку громади повинен пройти попередню оцінку актуальності, очікуваної ефективності та результативності реалізації - це одна з передбачених законодавством процедурних вимог. Оцінка має проводитися до офіційного ухвалення документа, але не існує чітких вказівок щодо методів її проведення, а також жодних вказівок на конкретний етап роботи, на якому вона має застосовуватися.

Важко вказати універсальний підхід до оцінювання. Необхідно критично підійти до вибору точного шляху процесу. Одним із рекомендованих варіантів є так зване спільне оцінювання, в якому оцінювач бере участь від самого початку (як співавтор документа). У такий спосіб він може краще ознайомитися зі специфікою документа, про який ідеться, отримати підтримку в роботі над ним, а його робота стає якіснішою, що позитивно відображається на змісті документа. Однак остаточне завершення оцінки актуальності, очікуваної ефективності та результативності впровадження стратегії має відбуватися після того, як буде розроблено остаточний варіант проекту стратегії.

Закон запровадив обов'язковість попереднього оцінювання, не згадуючи про проміжну та підсумкову оцінки, які, водночас, видаються дуже важливими для врахування на місцевому рівні. Якщо проект стратегії був розроблений за участі громадськості з урахуванням багатьох згаданих вище практик, немає необхідності проводити оцінювання як абсолютно окремий захід, що дублює попередні. Звіт про попереднє оцінювання може відображати процедуру та зміни, які відбулися в документі стратегії в результаті оцінювання. Оцінювання не обов'язково має проводитися зовнішнім органом, можливий також внутрішній або гібридний варіант.

При здійсненні процедури попереднього оцінювання варто виконати наступні кроки:

- застосування методу кабінетного дослідження, що включає насамперед документи зі стратегічної діагностики та звіти про стан громади, наявні статистичні дані, відповідні аналізи, експертні висновки тощо;
- проведення статистичного аналізу, в тому числі з використанням актуальних даних, наявних у базах державної статистики;
- порівняння альтернативних сценаріїв (наприклад, два сценарії: реалізація за підтримки запланованих заходів та ступінь реалізації без цієї підтримки або за умови різних шляхів до мети/різних способів реалізації);
- використання якісних досліджень (проведення фокус-інтерв'ю, наприклад, з керівництвом громади або з потенційними бенефіціарами заходів, проведення семінару за участю керівників окремих підрозділів офісу та муніципальних одиниць, перевірка та оновлення припущень системи реалізації стратегії, зокрема, щодо системи моніторингу та визначених середньострокових і цільових індикаторів), о використання методів економічної оцінки (аналіз витрат і вигод, аналіз ефективності витрат, аналіз корисності витрат);
- розробка логічних моделей, що пояснюють причинно-наслідковий зв'язок між проблемою, запланованими заходами та очікуваними результатами (так звана оцінка на основі теорії);
- аналіз та оцінка існуючої політики розвитку, заходів та інструментів реалізації (оцінка існуючих стратегій розвитку або галузевих програм);
- можливо, спираючись на досвід і кращі практики, виявлені в цій сфері в інших громадах.

1.2. Методологічні засади механізму розроблення та коригування стратегії розвитку громади

Стратегії місцевого розвитку можуть бути створені різними способами, що передбачають різний рівень залучення місцевого населення та інших зацікавлених сторін до процесу розробки документа. В.Клосовські та Я.Варда у

своєму вже класичному підручнику стверджують, що орган влади може підходити до зацікавлених сторін у патерналістській або партнерській манері, і це рішення визначає, чи буде стратегія створена відповідно до одного з наступних методів: управлінським, експертним, експертно-консультативним, управлінсько-консультативним, партисипативним.

Крім того, у більшості зібраних матеріалів про процес підготовки стратегій та в тексті самих документів згадуються й інші, хоча й не такі популярні, як вищезгадані, причини підготовки нових документів, як-от:

- необхідність адаптації стратегії до документів вищого рівня, прийнятих на національному або обласному рівні;
- врахування зміни принципів політики розвитку;
- поява нових викликів і тенденцій на національному, європейському та глобальному рівнях (наприклад, екологічні або кліматичні зміни),
- врахування висновків середньострокової оцінки попередньої стратегії;
- реалізація існуючих цілей та бажання ставити нові;
- низька видимість попередньої стратегії та готовність мешканців бути більш залученими до підготовки нової;
- бажання підготувати більш якісний (комплексний) документ.

Як видно з наведеного переліку, процес підготовки нової стратегії в деклараціях міст був зумовлений переважно певним життєвим циклом попередньої стратегії місцевого розвитку та необхідністю підготовки наступної, а також такими суттєвими причинами, як адаптація документу до потреб, умов, стандартів та амбіцій конкретного міста.

Питання, пов'язані з отриманням європейських коштів, іноді з'являлися, але не були особливо помітними. Як і питання, пов'язані зі зміною влади в місті. Хоча прийняттю шести з проаналізованих нами стратегій передувала зміна міського голови, схоже, що в більшості з них бажання нових мерів ставити цілі не було ключовою причиною для внесення змін до стратегічних документів. Таке обґрунтування не з'явилося в жодному з розглянутих нами документів. Через відносно високу стабільність на керівних посадах у

досліджуваних містах, а також високі витрати, пов'язані з підготовкою нового документа, більший ризик для стратегії після зміни влади полягає не в тому, щоб змінити її відразу, а в тому, щоб вона поступово пішла в небуття.

Наведена вище класифікація, незважаючи на час, що минув з моменту її розробки, все ще є аналітично корисною і чудово ілюструє широту спектру підходів, які можуть бути прийняті. Однак нам було досить складно присвоїти такі ярлики реальним стратегіям, принаймні з двох основних причин. По-перше, процес розробки стратегії дуже коротко описаний у самих документах. Відносно небагато міст також подбали про підготовку та оприлюднення додаткових матеріалів, що описують процес роботи над документом. По-друге, хоча за певних зусиль можна визначити, в яких саме командах відбувалася робота, дуже складно оцінити вплив окремих акторів на весь процес стратегічного планування. Тим часом, як справедливо зазначає С.Р.Арнштайн, різні робочі групи і комітети можуть як призводити до прийняття спільних рішень, так і бути формою символізму, що видає себе за справжню участь. В останньому випадку зустрічі команд не призводять до вироблення рішення, а призначені лише для створення ілюзорного відчуття впливу через використання різних інформаційних, символічних або навіть відвертих маніпулятивних заходів. Тому оцінка рівня участі завжди повинна ґрунтуватися на аналізі конкретних ситуацій. Тільки вони показують, чи були процеси діалогу справжніми, чи позірними, чи - слідом за Арнштайном - прикладом маніпуляції, терапії або, наприклад, партнерства.

Обмеженням таких досліджень, як наше, є неможливість дослідити на основі знайдених даних ставлення залучених сторін, а також практики та результати їхніх дій. Найчастіше стратегії містять лише більш-менш точні дані про використані методи.

Отже, ми можемо лише визначити, чи були досліджувані стратегії:

- розроблялися переважно силами громадської сторони за підтримки експертів, відповідальних за виконання хоча б частини роботи над стратегією

(наприклад, підготовка діагнозу та проведення досліджень, проведення робочих груп, організація консультацій, редагування або написання стратегії);

- були розроблені в рамках роботи команд з більш широким представництвом, таким чином, включаючи важливі зацікавлені сторони, пов'язані, наприклад, з економікою та соціальним сектором (мешканці, НУО тощо);

- розроблялися переважно внутрішніми силами з відносно невеликою зовнішньою участю.

Оскільки в усіх стратегіях мали місце певні консультації, ми назвали перший спосіб розробки стратегії експертно-консультативним, другий - партисипативним, а третій - управлінсько-консультативним.

Хоча вищезгадана позиція В. Клосовського та Я. Варди трактує метод участі як спосіб роботи, який гарантує найбільший ступінь соціалізації, ми самі не можемо зробити подібне припущення через брак інформації про цей спосіб роботи та його наслідки. Тим більше, що у випадку з деякими містами спостерігається розмивання межі між експертно-консультативним методом і партисипативним. Іноді атрибуція методу роботи над стратегією в тому чи іншому місті залежала від оцінки, чи мали ми справу зі створенням громадського органу, в якому працювали представники різних кіл, чи лише з додаванням представника так званої громадської сторони до команди, що складалася переважно з чиновників і зовнішніх експертів.

Тому ми далекі від того, щоб на основі нашого дослідження ставити партисипативну модель вище експертно-консультативної. Тим більше, що ми розуміємо консультації дуже широко - не лише як з'ясування думок щодо підготовленого проекту документа, але й як збір коментарів, ідей та пропозицій на більш ранніх етапах процесу розробки проекту стратегії. Як ви зможете прочитати в наступному розділі звіту, існувало багато методів збору думок мешканців, що в деяких містах призвело до збору багатого матеріалу, який містить їхні думки.

З нашої точки зору, більш важливим є питання не про модель, а про те, наскільки коментарі різних зацікавлених сторін були враховані в документі. Однак відповісти на це питання нелегко через дуже побіжний опис перебігу та результатів партисипативних процесів.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ КОРИГУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Організаційне забезпечення механізму коригування стратегії розвитку Тернопільської міської територіальної громади в умовах воєнного стану

Реформа місцевого самоврядування надала муніципалітетам багато важливих інструментів для впливу на місцеві економічні структури, підтримки ініціатив місцевої громади, залучення інвесторів, формування податкової політики. Однак реальна діяльність органів самоврядування залежить від конкретних людей та їхньої підготовки до місцевого самоврядування, від їхнього сприйняття проблем, від того, яким напрямкам розвитку громади вони надають перевагу. Напрямки розвитку громади та завдання, які ставить перед собою муніципальна влада, формулюються в стратегіях розвитку. Стратегія - це загальна концепція управління розвитком організації, в тому числі громади. У визначенні стратегії важливо підкреслити необхідність розпізнавання та оцінки нових можливостей і загроз, а також реагування на них. Стратегічне планування є важливою детермінантою діяльності органів влади та їхнього підходу до місцевого розвитку. Дійсно, важливим питанням для місцевої політичної еліти є визначення таких напрямків і цілей місцевого розвитку на основі місцевих умов, які б використовували місцеві сильні сторони та усували існуючі бар'єри.

Управління економікою громади - це здатність впливати на перебіг економічних процесів та явищ в інтересах місцевої громади. Це вимагає знання та вміння визначати фактори, що впливають на соціально-економічні процеси в громаді. Ми вирішили дослідити цю проблему і показати зв'язок між характеристиками місцевої політичної еліти, якою для нас були депутати

міських рад, та стратегіями розвитку, прийнятими радами цих громад. Дослідження проводилося в трьох цілеспрямовано відібраних сільсько-міських громадах, розташованих у трьох різних регіонах країни.

Для того, щоб з'ясувати погляди місцевої політичної еліти в обраних громадах, ми вирішили розробити анкету для проведення стандартизованого інтерв'ю з усіма членами муніципальних рад. Ми також проаналізували стратегії розвитку досліджуваних громад. Тут ми представляємо деякі результати дослідження, зіставляючи запропоновані муніципалітетами напрямки розвитку з прийнятими радами стратегіями розвитку громад.

Ради досліджуваних громад складаються з людей, які тривалий час проживають або народилися в громаді.

Під час опитування депутатів попросили визначити сильні та слабкі сторони громади, а також загрози, що виникають. У закритому питанні були наведені приклади економічних сфер, і депутатів попросили відзначити дві, які є або будуть найбільш важливими для розвитку громади.

На основі відповідей були створені основні категорії, що зустрічаються в досліджуваних громадах, як синтетичні змінні, сконструйовані на основі відповідей депутатів. Так, категорія «освіта» була створена на основі тверджень про інвестиції в будівництво та ремонт шкіл. Категорія «підприємства» була сформована з тверджень, що стосуються розвитку підприємництва та діяльності підприємств у громаді. До категорії «місцезнаходження» увійшли твердження, що підкреслювали близькість до великого міста, національної дороги, а до категорії «інфраструктура» - все, що можна зарахувати до технічних об'єктів, які забезпечують життєдіяльність громади, наприклад, каналізація, водопостачання, газопостачання або очисні споруди. Категорія «сільське господарство» складалася з відповідей, що стосувалися функціонування сільського господарства в громаді, а категорія «залучення зовнішніх коштів» була сконструйована з висловлювань депутатів щодо залучення коштів зі структурних фондів або інших джерел. У твердженнях, з яких була створена категорія «туристичні активи», підкреслювалася можливість розвитку цього

сектору економіки - вказувалося на наявність історичних пам'яток, природних і ландшафтних атракцій, водних об'єктів.

Як показують дослідження, місцевий розвиток значною мірою визначається активністю людей та їхніми ідеями щодо розвитку громади. При вивченні поглядів місцевої еліти на економічні питання в громадах, депутатів запитували, в які сфери економіки слід інвестувати і які з них на даний момент є найбільш прибутковими в громаді. Радники визнають важливість малого бізнесу для розвитку громади - частота вказівок, однак, варіюється.

Місцеві еліти мають інший погляд на фінанси в громадах. Загалом, можна сказати, що депутати краще оцінюють ситуацію в своїх громадах, ніж систему фінансування завдань місцевого самоврядування.

Депутатів попросили визначити найбільші успіхи та невдачі їхнього громади за останні 10 років. На основі відповідей можна зробити висновок, що місцева еліта кожного громади мала успіхи і невдачі в різних сферах.

Два питання, які були поставлені депутатам: «Чи справи в громаді розвиваються в правильному напрямку?» і «Чи має молодь перспективи на майбутнє тут?», є своєрідною синтетичною оцінкою сприйняття розвитку громади. Отримані відповіді показують, що місцева еліта добре сприймає розвиток своїх громад і з оптимізмом дивиться в майбутнє.

Напрямки та цілі розвитку громади визначаються, як ми вже зазначали, стратегіями розвитку. Якість цього документу також свідчить про підхід влади до планування в громадах. Стратегія розвитку громади - це концепція системної діяльності, яка полягає у: формулюванні довгострокових цілей розвитку та їх модифікації залежно від змін, що відбуваються в навколишньому середовищі, визначенні ресурсів і засобів, необхідних для реалізації цих цілей, а також шляхів їх оптимального розміщення та використання з метою гнучкого реагування на виклики зовнішнього середовища та забезпечення сприятливих умов для місцевого розвитку громади. Наявність правильно побудованої стратегії не гарантує успіху, але допомагає стимулювати розвиток.

Досліджувані громади мають актуальні стратегії, в яких окреслено напрямки їхнього розвитку. Кожен з цих документів встановлює цілі розвитку на наступне десятиліття і показує сценарій розвитку громади, якого бажає місцева еліта.

Створюючи стратегію розвитку громади, місцева політична еліта повинна відповісти в стратегії на кілька взаємопов'язаних питань: що робити, щоб прискорити розвиток громади? як це зробити? звідки брати ресурси для розвитку? Відповіді на ці питання повинні шукати не лише органи влади громади чи найняті ними експерти, але й мешканці громади.

Розробка стратегії розвитку для кожної громади зводиться до кількох основних видів діяльності:

- розробка діагнозу громади - аналіз її ресурсів, визначення сильних і слабких сторін;
- окреслення бачення цільового стану, тобто визначення місця на шляху розвитку, в якому громада має опинитися через 10-15 років;
- визначити, яким чином і за допомогою яких засобів буде досягнуто поставленої мети.

Завершальним етапом розробки стратегії, на думку М. Клодзінського, є розробка комплексу конкретних програм, що реалізують цілі розвитку та описують практичні заходи, які повинні здійснювати органи влади громади, організації та установи, що діють на території громади. Програми повинні включати конкретні заходи, визначати фінансові ресурси та вигоди для громади від їх реалізації.

SWOT-аналіз здебільшого зосереджується на слабких сторонах та загрозах громади, а не на його перевагах, що може свідчити про те, що муніципалітет сприймається крізь призму його проблем. З іншого боку, стратегічне планування має бути орієнтоване на ресурси, тобто шукати активи громади, які можуть стати основою для його розвитку.

Стратегічні цілі розвитку громади включають оперативні цілі, які перераховані в документі в неструктурованому вигляді. Серед них: будівництво

басейнів (аквапарку), будівництво метрополітену. Більшість з цих цілей є дуже амбітними, але складними (якщо не неможливими) для досягнення в економічній та соціальній ситуації громади. Однак у стратегії відсутні конкретні проекти, в яких вона має бути реалізована, не вказані джерела, з яких буде фінансуватися реалізація стратегії. Відсутність цих двох пунктів у стратегії свідчить про її неналежну підготовку і може спричинити труднощі в реалізації плану розвитку.

Стратегічні цілі громади визначені просто, майже у вигляді гасел, і складаються з кількох ієрархічно структурованих оперативних цілей, які трансформуються в конкретні завдання/проекти, що містяться в оперативному плані. Кожне завдання визначає підрозділ, відповідальний за його виконання, період реалізації, необхідні ресурси та фінансовий план. Така побудова стратегії сприятиме її реалізації та демонструє важливість, яку місцева еліта надає плануванню розвитку. Однак помітно, що стратегічна мета щодо розвитку підприємництва в громаді відсутня.

SWOT-аналіз містить детальний перелік потенціалів та бар'єрів розвитку громади. Стратегія відображає бачення місцевої еліти щодо розвитку громади, а також сучасний підхід до місцевого розвитку. Цілі громади передбачають не лише розвиток підприємництва чи підтримку ініціатив мешканців, але й сучасний муніципальний менеджмент. Структура стратегічного плану є чотирирівневою - кожна зі стратегічних цілей складається з низки операційних цілей, які, в свою чергу, трансформуються в дії, що складаються з конкретних завдань. У стратегії можна помітити орієнтацію громади на залучення коштів із зовнішніх джерел, у тому числі на операційні програми. Програма реалізації стратегії підпорядкована бюджетному процесу в Європейському Союзі. Вся стратегія складена таким чином, щоб муніципалітет міг якомога легше подавати заявки на інвестиційні гранти. Крім того, стратегія включає систему реалізації та моніторингу стратегії.

Питання узгодженості між місцевим потенціалом та напрямками діяльності місцевої влади є ключовим у розвитку громад. Основною проблемою

є усвідомлення місцевою політичною елітою змін в економіці та її уявлення про те, як розвивати власний муніципалітет. Розуміння змін, що відбуваються в сучасному світі, є непростим завданням, тим більше, що його має демонструвати вся політична еліта, а не лише окремі її представники. Спільна робота над місцевим розвитком вимагає узгодженої картини реальності, спільних цілей. Створення стратегії муніципального розвитку вимагає врахування поточних подій. Сільські муніципалітети стикаються з мінливим і мінливим світом. На зміну економіці, заснованій на промисловості та сільському господарстві, прийшла економіка, в якій домінують інформація та послуги. Зростає значення нематеріальних чинників, серед яких людський, соціальний та культурний капітал. Як і в інших сферах економіки, потрібен новий підхід, переоцінка способу мислення. Як депутати знаходять себе в цьому мінливому світі? Чи враховують вони ситуацію в економіці при прийнятті рішень щодо муніципального розвитку? Адже місцевий розвиток - це відображення дій, ініційованих волею місцевих акторів (місцевої влади, підприємців, громадських організацій) на основі аналізу місцевих ресурсів, з урахуванням територіальних особливостей та економічних тенденцій.

Стратегії відображають не лише погляди та ідеї (або їх відсутність) щодо розвитку громади, але й ставлення депутатів до самого процесу стратегічного планування. Посередня змістовна якість стратегії Дробині свідчить про відсутність у досліджуваної еліти (і попередньої еліти, яка ухвалювала документ) ідей щодо стимулювання розвитку громади та її вимогливості, а також, що, мабуть, найголовніше, про її необізнаність із сучасними тенденціями у плануванні розвитку.

Візіонерська роль місцевої політичної еліти значною мірою залежить від її поглядів на можливості місцевого розвитку, сприйняття власної ролі в цьому розвитку, сприйняття громади.

Аналізуючи результати виборів, можна зробити висновок, що якість стратегічного управління безпосередньо не впливає на електоральний успіх

місцевої еліти, але слід пам'ятати, що стратегічне планування має тривалий часовий проміжок і його наслідки можна побачити лише через кілька років.

2.2. Оцінка змісту та ефективності застосування управлінських технологій Тернопільською міською радою в процесі коригування стратегії розвитку Тернопільської міської територіальної громади в умовах воєнного стану

Майже всі досліджені нами стратегії розроблялися експертно-консультативним та партисипативним методом, а отже, були пов'язані із залученням широкого кола стейкхолдерів до процесу стратегічного планування.

Питання стейкхолдерів можна розглядати з кількох точок зору:

- внутрішні (виконавча влада, органи місцевого самоврядування та адміністративний апарат)
- зовнішні (мешканці, громадський сектор, економічний сектор, наукова сфера, сусідні муніципалітети та органи влади в регіоні).

Що стосується внутрішнього рівня, то до роботи над стратегією, окрім представників виконавчої влади, залучалися також депутати міської ради та працівники окремих підрозділів апарату міської ради та інших муніципальних одиниць. Також поширеною практикою було включення в роботу голосу представників органів допоміжних підрозділів, рідше - молодіжних рад або рад старших людей.

Що стосується зовнішніх стейкхолдерів, то найчастіше до процесу роботи над стратегією залучалися мешканці в широкому розумінні. Дещо рідше залучалися представники громадського сектору (переважно НУО, а також органи діалогу, такі як Рада з питань суспільно корисної діяльності), економічного сектору та наукового сектору. Цікаво також відзначити, що, незважаючи на важливість, яку міста надають співпраці з університетами, представники керівництва університетів відносно рідко брали участь у роботі над стратегією. Найчастіше до процесів залучалися науковці та експерти, які,

хоча й були пов'язані з різними університетами та дослідницькими установами, але навряд чи говорили від їхнього імені.

Іноді до роботи (або навіть до розмови про нову стратегію) залучалися представники інших органів місцевого самоврядування, а також державної адміністрації. З першими спілкуються рідко. З останніми, навіть якщо контакти відбуваються, вони в основному пов'язані з формальними вимогами, наприклад, визначенням необхідності проведення оцінки впливу на навколишнє середовище.

Такий стан речей, ймовірно, певною мірою є природним наслідком послаблення зв'язків із зовнішніми сусідами зі збільшенням відстані. Але він також демонструє досі невикористаний потенціал, який, можливо, варто було б стимулювати перед обличчям нових обов'язків, пов'язаних з необхідністю інтегрувати місцеві стратегії розвитку в ширшу систему документів планування розвитку на регіональному та національному рівнях.

Ми розділили методи залучення зацікавлених сторін на кілька рівнів: інформування, громадські дослідження, діалог з громадянами (різні методи, пов'язані з консультаціями та спільним створенням рішень), консультації та примирення.

Що стосується інформування, то міста переважно покладаються на свої веб-сайти, надання інформації через місцеві ЗМІ (прес-конференції), а також додаткові методи (публікація контенту в соціальних мережах, рідше організація додаткових промоційних заходів або прямий контакт з громадянами). Здебільшого ці методи були недорогими і використовували ЗМІ або сучасні засоби комунікації. Рідше міста обирали просування процесу та інформування про нього за допомогою традиційних медіа, таких як плакати чи листівки.

Думки та пропозиції зацікавлених сторін були отримані на двох етапах - під час діагностики та на етапі роботи над документом.

На етапі діагностики найчастіше використовувалися різні методи соціальних досліджень, переважно кількісних. Як мінімум, проводилися опитування, наприклад, онлайн. З іншого боку, опитування, що гарантують

більшу репрезентативність процесу (тобто на основі випадкових вибірок, наприклад, проведені інтерв'юерами по телефону), були менш поширеними. Якісні дослідження, такі як індивідуальні або групові інтерв'ю, також проводилися спорадично.

Під час роботи над стратегією та презентації її результатів міста найчастіше організовували традиційні зустрічі та надавали можливість для письмових коментарів. Дещо рідше робота була організована з використанням воркшопів та методів активізації для спільного вироблення дій.

Опитані міста змогли використати різноманітні методи для залучення зацікавлених сторін до процесу розробки стратегії. Багато міст надавали значення не лише використанню різних способів обговорення та збору думок, але й їх використанню на наступних етапах роботи над документом. Але чи втілюлися ці зусилля в остаточний текст стратегії?

Як ми писали раніше, робота над більшістю стратегій супроводжувалася більш-менш широкими процесами діалогу з громадою. У випадку найбільш поширених прикладів експертно-консультативного та партисипативного методів ми стикалися не лише з опитуваннями громадської думки, але й з численними зустрічами, семінарами чи анкетуванням мешканців та важливих стейкхолдерів. В результаті всіх цих методів нам вдалося зібрати дуже багатий матеріал, що містить численні думки, ідеї та мрії тих, на кого вплине міська стратегія.

В якій мірі всі ці ідеї були втілені в остаточну версію стратегії? На практиці відповісти на таке питання вкрай складно. Хоча з 19 досліджених стратегій 11 містять опис, пов'язаний із залученням стейкхолдерів до створення документа, а в 14 містах ми змогли отримати й інші матеріали з процесом соціалізації, лише в шести випадках ми змогли визначити вплив мешканців та інших зацікавлених сторін на остаточний вигляд цих документів).

Нам вдалося знайти більш детальні матеріали, що підсумовують консультації щодо проекту документа. У всіх цих містах були опубліковані звіти та/або резюме коментарів, висловлених під час консультацій, разом з

обґрунтуваннями, які дозволяють перевірити зміни, внесені до документа. Аналіз цієї інформації показує, що в результаті спільних процесів вдалося внести зміни до стратегії, які полягали, зокрема, в уточненні окремих положень, доповненні ідей, що містяться в них, або зборі додаткових пропозицій. Навіть якщо останні не завжди вдавалося внести в текст самої стратегії - міста обіцяли використовувати їх в інших своїх заходах та документах (наприклад, інструментах реалізації стратегії).

Найбільш далекосяжні зміни спостерігалися у Львові, де, незважаючи на те, що проект стратегії розроблявся чиновниками та експертами, а громадськість взагалі не була поінформована про факт такої роботи, під тиском громадської думки нарешті були організовані надійні консультації, що дозволило внести суттєві зміни, зокрема, розробити нове бачення або доповнити цілі та зробити значний акцент на просторовій та екологічній тематиці.

Значні зміни також були внесені у Житомирі, де - згідно зі звітом про консультації - були доповнені цілі (наприклад, виокремлені питання якості повітря), підкреслені різні теми (наприклад, пов'язані з безпекою вразливих учасників дорожнього руху) або змінені деякі індикатори.

Незважаючи на детальний аналіз, ми не помітили надто багато прикладів переведення голосів під час консультаційного опитування в Івано-Франківську. Хоча мешканці мали можливість заповнити дуже детальну анкету, яка дозволяла їм оцінити окремі елементи проекту стратегії, ми не бачимо, щоб розподіл індивідуальних думок перетворився на зміни в остаточній версії документа.

Що стосується Тернополя, то звіти про консультації свідчать про те, що це була, насамперед, можливість для людей з державного сектору, які раніше не мали достатньої можливості висловити свої думки, оприлюднити їх. Серед доповідачів були, зокрема, представники муніципальної компанії з водопостачання та водовідведення, різних підрозділів мерії, чимало з яких були прийняті до уваги. Інша ситуація склалася з приватними особами та

представниками неурядових організацій, більшість пропозицій яких не були визнані прийнятними. Таким чином, у цьому випадку можна побачити, що консультації були радше діалогом із внутрішніми, а не зовнішніми акторами, тому називати їх «соціальними» щонайменше сумнівно.

Однак, якщо не брати до уваги такі випадки, немає сумнівів, що публічні консультації з громадськістю щодо проекту документа можуть призвести до необхідних змін у стратегії, спрямованих на висвітлення важливих цілей, усунення помилок або покращення комунікативності документа. Однак, як правило, вже занадто пізно вносити значні зміни, оскільки таку роботу слід проводити на більш ранніх етапах. Деякі міста, звісно, проводять таку роботу, але їхня звітність є ще менш суворою, ніж у випадку з результатами консультацій. Ті, хто зацікавлений в аналізі того, як відбувається робота над документами, можуть, у кращому випадку, отримати доступ до детальних звітів про різні форми діалогу (наприклад, семінари, зустрічі, опитування). Однак бракує синтезу та узагальнень, які б дозволили сформулювати думку про те, які висновки автори стратегії зробили з цього матеріалу. На основі зібраної інформації можна лише констатувати, що в досліджуваних містах краще чи гірше вдається залучати мешканців та інші зацікавлені сторони до обговорення питань розвитку громади. Однак важко сказати, що насправді виходить з цієї підвищеної активності.

На нашу думку, зараз перед містами стоїть серйозний виклик, пов'язаний не стільки з плануванням процесів діалогу, пов'язаних з підготовкою стратегічних документів, скільки з їх документуванням, аналізом, включенням у процес прийняття рішень та звітуванням. Було б добре включати до звітів резюме, які б містили опис основних ідей, точок розбіжностей та рішень, які були прийняті в результаті. Ми знайшли синтетичні резюме основних змін, внесених після публічних консультацій проекту стратегії. Ми рекомендуємо іншим містам скористатися цими позитивними моделями, а також поширити цю практику на більш ранні етапи розробки стратегії і, наприклад, звітувати про те, як опитування мешканців або семінари щодо пріоритетів

трансформувалися (або не трансформувалися) в структуру стратегії, що розробляється.

Звичайно, такі звіти можуть бути підкріплені аналізом, що показує кількість або відсоток коментарів, які були позитивно враховані. Однак ми бачимо їхню роль лише як допоміжну. Як зазначають інші дослідники, які аналізують процес консультацій щодо стратегічних документів, відсоток врахованих коментарів показує, з чим погодився орган влади, а не те, наскільки документ змінився в результаті. Серед позитивно врахованих зауважень можуть бути незначні питання, тоді як ключові залишаються поза увагою. Тому нам здається більш важливим чесно говорити про те, що насправді змінилося, а не просто жонглювати статистикою.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОРИГУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Місто є продуктом людини, а його простір - місцем, де створюються і поширюються нові ідеї, технології та інноваційні підприємства. Урбанізація є ознакою сучасної цивілізації, а спосіб, у який цей процес відбувається, формується під впливом глобалізації та технологічного прогресу. Дослідження міського розвитку вказують на послідовні етапи урбанізації, такі як перетворення міст на наукомісткі, цифрові, еко-міста або розумні міста. Класифікація міст не обов'язково пов'язана з їхньою ієрархією в глобальній системі розселення, а скоріше базується на індивідуальних характеристиках, якими володіє місто.

Дедалі частіше найважливішими факторами, що лежать в основі розвитку міських одиниць, стають соціальний капітал, знання та передові технології, які заощаджують час та енергію. Розвиток і необхідність використання передових технологій у процесах управління містом стає неминучим у наш час. Високотехнологічні міста виділяють як «розумні міста» або просто «смарт-міста». Виклик для місцевої влади полягає в тому, щоб відповісти на питання: як зробити місто більш розумним і що це насправді означає? Виходячи з того, що концепція розумних міст спрямована на сталий розвиток, тобто довгострокове функціонування міста на основі факторів, умов та інструментів, які забезпечують покращення умов життя місцевої громади та «забезпечують сталість розвитку міста як на місцевому, так і на регіональному рівнях».

Проблема є важливою з точки зору підвищення рівня ефективності, що має бути пріоритетом у діяльності органів місцевого самоврядування. В останні роки особливо важливим елементом політики Європейського Союзу щодо міст стала реалізація програм, пов'язаних зі зменшенням витрат на їхнє функціонування, а також програм економії ресурсів, зокрема енергоресурсів. У

Сполучених Штатах економія стосується також і простору. Тому ідея розумного міста, в якому жити легше, економніше і безпечніше, має бути врахована в процесі створення стратегічних документів з розвитку міст.

Безліч елементів, з яких складається сучасне місто, робить його відкритою, складною соціально-економічною системою, і його розвиток залежить, серед іншого, від взаємозв'язків між окремими елементами. Передові інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) відіграють важливу роль у сучасних теоріях міського розвитку. Вони також характеризують концепцію економіки, заснованої на знаннях, в якій сектор ІКТ відіграє ключову роль. Використання його продуктів проявляється у скороченні витрат та економії на масштабах.

Однак розумне місто - це не лише про технології. Холландс зазначає, що не існує чіткого визначення розумного міста, в той же час багато міст мають високі амбіції вважатися розумними. Спробу дати визначення зробив Комнінос [18], визначивши розумне місто як територію з високою здатністю до навчання та інновацій, творчу, з науково-дослідними установами, вищою освітою, цифровою інфраструктурою та комунікаційними технологіями, а також з високим рівнем ефективності управління. Лазару і Рошія [19] зазначають, що для того, щоб визначити місто як розумне, необхідна оптимізація наявних і нових ресурсів і можливих інвестицій. Цього можна досягти завдяки підтримці передових інформаційно-комунікаційних технологій, особливо в таких сферах, як енергетика, технічна інфраструктура, громадська безпека, управління відходами та транспорт.

Проблеми з визначенням також виникають через різне сприйняття суті розумного міста в різних територіальних зонах. В Європейському Союзі та його програмних документах щодо розумних міст основна увага приділяється екологічно чистій енергетиці, енергозбереженню та скороченню викидів CO² в атмосферу. У Сполучених Штатах, з іншого боку, міста можуть бути визначені як «розумні», коли вони мають людський і соціальний капітал, традиційну і сучасну комунікаційну інфраструктуру (транспортні та комунікаційні

технології відповідно), їхній розвиток відповідає теорії сталого розвитку, а система управління за участю громадськості забезпечує кращу якість життя. В Австралії концепція «розумного міста» фокусується на креативних індустріях та цифрових медіа [18, с. 20].

Очевидно, що використання смарт-рішень в організації міського життя є важливим, але необхідно пов'язувати сучасні технології з іншими елементами, за відсутності яких місто не може вважатися повною мірою розумним. Елементами концепції «розумного міста», таким чином, є інтелектуальна транспортна система, економіка, соціальний капітал, якість життя, система управління містом і турбота про навколишнє середовище. У наведеній нижче таблиці визначено заходи для реалізації концепції «розумного міста» в окремих вимірах.

Таким чином, міста, які називають «розумними», повинні характеризуватися відповідними ознаками, важливість яких залежить від пріоритетів розвитку, прийнятих на певній географічній території. На рисунку нижче показані компоненти «розумного» міста.

Беручи до уваги вищезазначені особливості, можна зробити висновок, що спільним знаменником для всіх сфер функціонування розумного міста є передові технології, які підвищують ефективність інфраструктури, зменшують адміністративні витрати та покращують якість послуг. Технологічний прогрес та інновації сьогодні є визначальним фактором соціально-економічного розвитку країни, регіону чи міста. Вони також є індикатором цивілізаційного прогресу, дозволяючи трансформувати існуючу економічну систему в нову, більш ефективну, засновану на високій конкурентоспроможності. Однак розвиток розумного міста вимагає, крім технологій, відповідним чином підготовленої інфраструктури, створення баз даних, які можна було б об'єднати в міську інформаційну мережу, і побудови системи управління, заснованої на соціальній інтеграції, співуправлінні та спільній відповідальності за функціонування міста. Ефективне управління містом вимагає стимулювання

інновацій, використання передових технологій та співпраці між різними суб'єктами з метою сприяння розумному та сталому розвитку [21].

В Україні ідея « розумного міста » сприймається переважно в контексті рішень, що стосуються енергозбереження. Кілька десятків українських міст, об'єднаних в Асоціацію громад «Енергія міст» (PNEC), частково реалізують цю концепцію, впроваджуючи проекти, що стосуються насамперед заходів з енергоменеджменту, використання відновлюваних джерел енергії, модернізації систем опалення, будівництва каналізаційної інфраструктури та систем очищення стічних вод. Однак для того, щоб українські міста вважалися «розумними», необхідно враховувати всі аспекти їхнього функціонування, що стосуються заходів, які зменшують їхні експлуатаційні витрати та споживання всіх ресурсів.

При аналізі використання передових технологій в місті з точки зору оцінки реалізації концепції «розумного міста» слід враховувати кілька сфер міського життя. Найпростішим є поділ на наступні сфери: енергоменеджмент, транспортна система, громадська безпека, електронне урядування.

Розумна транспортна система проявляється насамперед у використанні сучасних інформаційних технологій для забезпечення безпеки руху, підвищення якості транспортних операцій та зменшення впливу на навколишнє середовище. Найбільш характерними елементами такої системи є електронні пункти збору плати за користування дорожньою інфраструктурою та рішення з управління міським рухом для протидії заторам. Крім того, вказуються також такі елементи, як інформація для подорожуючих, автоматизовані транспортні засоби та моніторинг безпеки водіння. Серед переваг таких систем:

- збільшення пропускної здатності дорожньої мережі приблизно на 25%,
- зменшення аварійності до 80%,
- скорочення часу в дорозі приблизно на 50%,
- зменшення викидів вихлопних газів приблизно на 40%,
- скорочення витрат на управління рухомим складом та дорожньою інфраструктурою [21].

Інтелектуальна система забезпечення громадської безпеки складається з низки елементів, серед яких значну роль відіграють ефективний відеомоніторинг, інформаційні технології в комунікації з мешканцями та ефективне кризове управління. Заслужовують на увагу в цьому відношенні методи комунікації між міською владою та мешканцями, такі як повідомлення про надзвичайні ситуації за допомогою sms або автоматична трансляція повідомлення під час програми, яку дивляться по телевізору.

Суть смарт-адміністрування проявляється у використанні інформаційних і телекомунікаційних технологій, у процесі зовнішнього обслуговування клієнтів офісу та в організації роботи самого офісу. Метою використання передових технологій у процедурах надання послуг є як покращення роботи офісу, так і зменшення витрат на обслуговування клієнтів та самого офісу. Одним із проявів цього є запровадження електронного обслуговування клієнтів, а отже, стандартизація систем обслуговування за допомогою ІКТ в органах публічної адміністрації.

Каталог електронних послуг, що надаються органами публічної адміністрації громадянам, доступний в системі «Дія». За допомогою Електронної платформи послуг публічної адміністрації громадяни здійснюють офіційні справи через Інтернет, а державні установи надають свої послуги в електронному вигляді безкоштовно. Однак корисність платформи є низькою, в основному через невелику кількість установ, які впровадили інформаційні технології на такому рівні, щоб мати змогу надавати електронні послуги. У таблиці нижче показано кількість громад, які надають онлайн-послуги з окремих офіційних питань.

Управління містом на основі стратегії дає можливість окреслити напрямки його розвитку та адекватно реагувати на зміни в навколишньому середовищі. З багатьох визначень стратегії для цілей розвитку міста найбільш підходящим видається визначення, представлене К. Облоєм (K. Oblój). На його думку, стратегія - це добре продумана, загальна концепція дій, завдяки якій організація, наприклад, місто, має перевагу на ринку, незважаючи на дії

конкурентних організацій [21, с. 63]. Територіальні одиниці конкурують між собою за нових мешканців, суб'єктів господарювання або інвестиції, і результатом цієї конкуренції є різний рівень економічного розвитку та умов життя, зокрема, в містах. Привабливість міста в основному визначається місцевими ресурсами, проте наявність відповідної стратегії дозволяє ефективно управляти цими ресурсами, що призводить до економії коштів та покращення якості життя в місті.

Стратегія розвитку міста - це інструмент міської політики, що реалізується місцевою владою. Міську політику можна розуміти у двох аспектах:

- як політику органів державної влади щодо міст та урбанізованих територій - це будуть заходи, що вживаються на національному або регіональному рівні для посилення ролі міст у національному розвитку - зовнішня політика;

- як політика місцевої влади, що реалізується органами місцевого самоврядування - внутрішня політика.

Хоча концепція « розумного міста » може бути підтримана в політиці розвитку як національними, так і місцевими органами влади, створення стратегії розвитку міста на основі цієї концепції є компетенцією органів місцевого самоврядування. Вона повинна враховувати використання передових технологій для розумного та сталого розвитку у стратегічних для міста сферах. За результатами аналізу стратегічних документів українських міст можна зробити наступні висновки:

1. Стратегіям розвитку більшості великих українських міст бракує комплексного охоплення питань розвитку розумного міста на всіх рівнях функціонування міста.

2. Міста частково реалізують програми розвитку, які перетинаються з концепцією розумного міста - зокрема, у таких сферах, як енергетика, інтелектуальна транспортна система, електронне урядування.

3. У стратегіях розвитку мало уваги приділяється впровадженню та використанню передових технологій в управлінні містом.

4. Положення в стратегіях розвитку міст, оцінені з точки зору концепції «розумного міста», здебільшого стосуються інвестицій, пов'язаних з будівництвом транспортної інфраструктури - інтелектуальна транспортна система є однією з найбільш бажаних «розумних» систем у містах.

Варто також відзначити, що серед основних пріоритетів Європейського Союзу, що стосуються міст, є просування інтегрованої міської політики для стійкої підтримки міського розвитку, з метою посилення ролі міст для нової політики згуртованості. У програмному періоді, який зараз добігає кінця, було вирішено підвищити роль міст у політиці згуртування ЄС, беручи до уваги, зокрема, роль міст у досягненні цілей Лісабонської стратегії. Ця стратегія зосереджена на чотирьох напрямках:

1. Інновації - в контексті розвитку економіки, заснованої на знаннях.
2. Лібералізація фінансових ринків, енергетики, транспорту та телекомунікацій.
3. Стимулювання розвитку підприємництва, насамперед шляхом полегшення створення та ведення бізнесу.
4. Прагнення до соціальної згуртованості шляхом формування нової моделі надання соціального забезпечення.

У Стратегії «Європа 2030» зазначено, що метою Співтовариства є досягнення розумного, сталого та інклюзивного зростання. Розумне зростання базується на досягненні позитивних результатів в освіті, дослідженнях та інноваціях, а також на ефективному використанні ІКТ. У цій сфері було визначено три флагманські ініціативи:

1. Цифровий порядок денний для Європи - єдиний цифровий ринок, заснований на високошвидкісних каналах передачі даних.
2. Інноваційний союз - посилення інноваційного процесу та використання науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок для вирішення найсерйозніших проблем у соціально-економічній сфері.

3. Молодь в русі - підвищення привабливості європейських університетів та покращення доступу до університетів за кордоном.

Сталий розвиток базується у вищезазначеній стратегії на конкурентоспроможності низьковуглецевої економіки, раціональному використанні ресурсів, «розумних» енергетичних і транспортних мережах та покращенні умов для розвитку бізнесу. Підтримка в цій сфері забезпечується двома флагманськими ініціативами:

1. Ресурсоефективна Європа - забезпечення енергетичної безпеки, скорочення викидів вуглецю та раціональне управління всіма ресурсами.

2. Промислова політика для епохи глобалізації - підтримка підприємництва для реагування на зміни, спричинені глобалізацією та економічною кризою.

З точки зору сприяння соціальній інтеграції, заходи, спрямовані на розвиток, в основному стосуються модернізації ринків праці, інвестицій у підвищення кваліфікації та підвищення рівня зайнятості.

Варто зазначити, що Міністерство розвитку громад та територій України розробило засади Національної міської політики до 2030 року, яка відповідає Стратегії «Європа 2030». Національна міська політика розуміється в цьому документі як цілеспрямована, територіально сформована діяльність держави для сталого розвитку міст та їх функціональних зон і використання їх потенціалу в процесах національного. Стратегічною метою такої політики буде посилення спроможності міст та урбанізованих територій забезпечувати економічне зростання, створювати робочі місця та підвищувати якість життя їх мешканців. Досягнення цієї мети залежить від виконання запропонованих конкретних завдань:

- підвищення конкурентоспроможності та спроможності головних міських центрів для забезпечення розвитку, зростання та зайнятості;
- підтримка розвитку субрегіональних та місцевих міських центрів, насамперед у проблемних зонах регіональної політики (включаючи окремі

сільські території), шляхом посилення їх функцій та протидії їх економічному занепаду;

- відновлення потенціалу розвитку через ревіталізацію соціально, економічно та фізично деградованих міських територій;
- підтримка сталого розвитку міських центрів, у тому числі протидія негативним явищам неконтрольованої субурбанізації;
- створення умов для ефективного, результативного та партнерського управління розвитком міських територій, у тому числі, зокрема, мегаполісів.

Всі вищезазначені припущення відповідають ідеї розумного міста, в якому координація діяльності організацій, що приймають рішення, пов'язані з функціонуванням та розвитком міста, призводить до такого використання міських ресурсів, що дозволяє отримати синергетичні ефекти в довгостроковій перспективі. Більш детальні положення можна знайти в документі, підготовленому Міністерством розвитку громад та територій щодо фінансового програмування до 2030 року, Документ чітко вказує на необхідність базувати розвиток на інноваціях, діджиталізації та освіті. Зокрема, важливо підвищити інноваційність економіки, збільшуючи ступінь комерціалізації наукових досліджень і використання інноваційних рішень, а також розширюючи використання цифрових технологій, як у зв'язку з поширенням інновацій і творчості, так і у зв'язку з діями, спрямованими на запобігання соціальній ізоляції.

Перед Україною також стоїть завдання реалізації Державного плану інформатизації на 2021-2027 роки, основними цілями якого є:

- надання ІТ-послуг, що відповідають потребам громадян і бізнесу;
- підвищення ефективності та результативності державного управління шляхом використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
- створення умов для розвитку інформаційного суспільства;

Передбачається, що ефективна реалізація завдань плану принесе наступні переваги у 2027 році

- скорочення часу виконання та зменшення кількості візитів до офісу, необхідних для реалізації 20% бізнес-процесів в адміністрації, що відповідають за 80% контактів громадян та підприємців з офісами;

- надання громадянам доступу до даних про них, зібраних у державних реєстрах, та інформації про одержувачів, які використовують ці дані (з урахуванням обмежень, що впливають з чинного правового регулювання), а уповноваженим органам публічної адміністрації - до даних, що містяться в цих реєстрах;

- інтеграція галузевих ІКТ-систем таким чином, щоб забезпечити реалізацію горизонтальних бізнес-процесів працівниками уповноважених органів публічної адміністрації та ефективне вирішення офіційних питань громадянами та підприємцями;

- скорочення витрат на утримання ІТ-інфраструктури, що забезпечує діяльність адміністрації;

- забезпечення інформаційної безпеки та захисту персональних даних.

Підвищення рівня ефективності діяльності місцевих органів влади має бути пріоритетним завданням. В останні роки особливо важливим елементом політики Європейського Союзу щодо міст стала реалізація програм, пов'язаних зі зменшенням витрат на їх функціонування та економією ресурсів, особливо енергетичних. Наразі перед владою сучасних міст стоїть завдання визначення напрямків розвитку та принципів, якими вони мають керуватися у процесі прийняття рішень. Безсумнівно, що для того, щоб говорити про ефективне управління містом, необхідно враховувати всі аспекти його розвитку. Це означає, що стратегічні документи, які є інструментами місцевої влади в процесі прийняття рішень, не можуть бути взаємовиключними. Приймаючи будь-яке рішення, що стосується функціонування міста, місцева влада повинна враховувати потенційний вплив цього рішення на всі сфери функціонування міста - соціальну, економічну та просторово-екологічну. Для того, щоб досягти показників для визначення міста як розумного, місцева влада повинна проводити певну управлінську політику, яка б координувала всі раніше згадані

аспекти. Зміни в ієрархії факторів розвитку зумовлюють необхідність відповідати на виклики, що постають перед містами з точки зору отримання конкурентної переваги. Вона виникає в результаті використання факторів, які дозволяють місту випереджати інші міста. Конкурентоспроможність міста, що розуміється як наявність специфічних характеристик, які вирізняють дану одиницю, залежить як від традиційних факторів розташування, загальної економічної активності міста, так і від використання інновацій та сучасних технологій.

ВИСНОВКИ

Одним із факторів, що впливає на ефективне використання оцінювання як інструменту підвищення результативності державного управління, є розуміння особами, які приймають рішення, та посадовими особами того, що таке оцінювання та які функції воно виконує в державному секторі. Оцінювання - це інструмент, який допомагає особам, що приймають рішення, приймати раціональні рішення про початок, продовження або призупинення державного втручання. Його мета - покращити та підвищити ефективність втручань, а не притягнути до відповідальності осіб, які приймають рішення, за недосягнення запланованих результатів. Оцінка надає об'єктивні докази цінності та якості втручання. Вона також дозволяє дослідити природу соціальних та економічних проблем. Низький рівень знань та вузьке розуміння запитів на проведення оцінювання є основними факторами, що обмежують розвиток практики оцінювання в громадах. Муніципальні службовці ототожнюють оцінювання з іншою (необов'язковою) процедурою, яка проводиться в рамках проектів ЄС, що призводить до додаткових витрат (а не до економії, пов'язаної з раціоналізацією державних видатків). Низький рівень використання оцінки, особливо в рамках реалізації проектів ЄС, в основному пояснюється необхідністю дотримання формальних вимог. Однак муніципалітети не проводять оцінювання своїх ініціатив скоріше через загальний низький рівень прихильності до оцінювання реалізації публічної діяльності.

Стратегічне управління повинно мати постійно впроваджені механізми оцінювання, які є гарантією реалізації стратегічних планів і виконання місії організації. Оцінювання має бути невід'ємною частиною повсякденного управління організацією. На практиці це внутрішній механізм управління організацією, що діє як внутрішній контроль. Його мета - забезпечити відповідність діяльності цілям, завданням та індикаторам, затвердженим в оперативному та стратегічному планах розвитку організації.

Для повної картини ефективності та результативності діяльності організації також важливо, щоб вона розробила ефективні механізми отримання зворотного зв'язку з навколишнім середовищем. Вона повинна аналізувати вплив своєї діяльності на вирішення актуальних суспільних проблем та рівень задоволеності зовнішніх і внутрішніх клієнтів. Дані та зворотній зв'язок повинні систематично використовуватися для цілей оцінювання. У сучасній економіці, заснованій на знаннях та інформації, роль і значення оцінювання в управлінні організацією значно зросли. «Організація, що навчається» вчиться не лише через практичні дії, але й використовує дослідження з оцінювання як для вдосконалення та покращення функціонування організації, так і для впливу на формування організаційної культури. Організація, яка перебуває під стратегічним управлінням, розробила постійні механізми оцінювання загального функціонування організації із залученням команди та представників зовнішнього середовища.