

УДК 336.1

Предметність стратегічного планування розвитку територій як складової науки публічного управління та адміністрування

THE SUBJECT MATTER OF STRATEGIC PLANNING OF TERRITORIAL DEVELOPMENT
AS A COMPONENT SCIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

КУЧЕРЕНКО Катерина – аспірант кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

KUCHERENKO Kateryna – graduate student of the Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» Dnipropetrovsk Regional Council», st. Volodymyr Antonovycha, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID <https://orcid.org/0009-0002-2252-0616>

DOI <https://doi.org/10.54891/2786-698X-2025-2-11>

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблеми місця концепту стратегічного планування територіального розвитку у системі знань науки публічного управління та адміністрування. Стратегічне планування є важливим аспектом більш глобального виміру науки публічного управління, що стосується функціонального змісту управлінської діяльності. Сьогодні стратегічне планування розвитку територій розглядається як ефективний механізм реалізації регіональної політики держави в умовах посилення самоорганізації територіальних громад. Доцільно говорити про інституціоналізацію стратегічного планування розвитку територій як відносно виокремленого напрямку практичного публічного управління та складової науки публічного управління й адміністрування. У понятійному вимірі стратегічне планування територіального розвитку слід інтерпретувати як категорію публічного управління, що характеризує систему механізмів галузевого управління. Територіальне стратегічне планування деякі фахівці визначають через поняття «мезосистеми», що охоплює регіони, субрегіони, міста, агломерації, селища й райони. Стратегічне планування є однією з найважливіших форм реалізації владних функцій регіональних і місцевих структур, через які проявляється роль влади у визначенні напрямів розвитку території та наслідків управлінських рішень. У межах науки публічного управління стратегічне планування як концепт та механізм розглядається як система зі складною структурою. Системний підхід дозволяє здійснити багатосторонній аналіз території, оцінити її стан і запропонувати оптимальні шляхи розвитку на основі багатокритеріального вибору цілей і напрямів.

Ключові слова: стратегічне планування територіального розвитку, категорія, публічне управління та адміністрування, територіальні громади, система.

Abstract. *The article is devoted to exploring the place of the concept of strategic planning for territorial development within the system of knowledge of public administration and management science. Strategic planning is an important aspect of the broader dimension of public administration that concerns the functional content of managerial activity. Today, strategic planning of territorial development is considered an effective mechanism for implementing the state's regional policy in the context of increasing self-organization of territorial communities. It is appropriate to speak about the institutionalization of territorial development strategic planning as a relatively distinct area of practical public administration and a component of the science of public administration and management. In conceptual terms, strategic planning of territorial development should be interpreted as a category of public administration that characterizes the system of sectoral governance mechanisms. Some experts define territorial strategic planning through the concept of a «mesosystem», which encompasses regions, subregions, cities, agglomerations, settlements, and districts. Strategic planning is one of the most important forms of exercising the authority of regional and local governance structures, through which the decisive role of power in defining the directions of territorial development and the consequences of managerial decisions is manifested. Within the science of public administration, strategic planning as a concept and mechanism is viewed as a system with a complex structure. The systems approach allows for a multifaceted analysis of the territory, an objective assessment of its state, and the proposal of optimal development paths based on a multi-criteria selection of goals and directions.*

Key words: *strategic planning of territorial development, category, public management and administration, territorial communities, system.*

Вступ. Розкриваючи місце концепту стратегічного планування територіального розвитку у науці публічного управління та адміністрування, насамперед слід сказати про його нормативну інституціоналізацію у системі публічного управління. В Україні загалом сформовано нормативно-правову основу з питань стратегічного управління територіальним розвитком та його планування на рівні регіонів, міст, територіальних громад тощо. Її складають положення таких стратегічних та програмних документів, як: Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державне прогнозування та розроблення програм соціального і економічного розвитку України», «Про державні цільові програми» та інші. Стратегічні цілі та завдання територіального розвитку в Україні визначаються Стратегією сталого розвитку «Україна – 2030», Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2027 року, а також регіональними стратегіями розвитку на період до 2027 року.

Міста та територіальні громади, хоча і не мають власного окремого законодавства щодо стратегічного планування місцевого розвитку, також здійснюють розробку своїх стратегій, використовуючи норми згаданих вище нормативних документів. Таким чином, процес стратегічного планування розвитку територій в Україні має власну нормативну базу: загально-методичні документи, які регламентують розробку стратегій загалом, нормативні документи формування стратегічних планів на загальнодержавному рівні, нормативне визначення процесу розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку та територіальних громад, нормативні документи у сфері стратегічного планування на регіональному рівні та на рівні місцевого самоврядування [6, с.112]. Враховуючи наявність Закону «Про державне стратегічне планування», велику кількість унормованих у правовому відношенні документів стратегічного планування на регіональному, муніципальному та місцевому рівні, доцільно говорити про інституціоналізацію стратегічного планування розвитку територій як відносно виокремленого напрямку практичного публічного управління і відповідно складову науки публічного управління та адміністрування. Даний напрям досліджень є важливим предметом цієї науки, формуючись на перетині таких її складових як регіональне та муніципального управління, стратегічне управління та планування, функції публічного управління та інших.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичні аспекти дослідження територіального аспекту стратегічного планування у системі публічного управління, зокрема у роботах Б.Беззубко, О.Хохуляк, О.Шевченко та інших фахівців. Особливий інтерес фахівців викликає проблематика використання стратегічного планування у якості здійснення реформ децентралізації на рівні регіонів та територіальних громад (М.Демків, В.Сидор, К.Романенко та інші). Однак проблематика категоріальної визначеності даного аспекту стратегічного планування залишається недостатньо вивченою.

Мета статті. Визначення понятійної специфіки стратегічного планування територіального розвитку у науці публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. У понятійному вимірі стратегічне планування територіального розвитку доцільно інтерпретувати насамперед як категорію публічного управління, що характеризує систему механізмів галузевого публічного управління і відповідно характеризується такими системними рисами як цілі управління, суб'єкт-об'єктні відносини, процеси управлінського впливу, управлінські дії в інтересах досягнення цілей, методи управлінського впливу, ресурси та способи їх використання тощо [1, с.44]. Виходячи з наявних наукових розвідок вітчизняних фахівців, систему механізмів, представлену стратегічним плануванням територіального розвитку, доцільно схарактеризувати наступним чином:

- стратегічне планування територіального розвитку як нормативно-правовий механізм публічного управління включає в себе сукупність норм, які інституційно забезпечують його функціонування в системі галузевого публічного управління;

- стратегічне планування територіального розвитку як організаційний механізм визначає створення організаційних структур у системі публічного управління та громадських організацій для його організаційного забезпечення;
- стратегічне планування територіального розвитку як інформаційно-комунікативний механізм формує комплекс комунікативних зв'язків між його суб'єктами та здійснює інформаційне забезпечення розробки, реалізації, контролю й моніторингу всього процесу стратегічного планування;
- стратегічне планування територіального розвитку як економічний механізм, що забезпечує реалізацію економічних інтересів суб'єктів планування і реалізується насамперед через бюджети розвитку населених пунктів;
- стратегічне планування територіального розвитку як соціальний механізм, в основі якого лежить соціальне партнерство між органами державної влади відповідного рівня, місцевого самоврядування та членами громади і який забезпечує поєднання інтересів всіх зацікавлених сторін у процесі планування.

Статус стратегічного планування територіального розвитку як механізму публічного управління визначається у Законі «Про державне стратегічне планування», де сформульовані правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування, а також і основні його процесуальні характеристики, як то загальний порядок розробки, схвалення, реалізації, моніторингу, оцінки, контролю і розподілу повноважень його суб'єктів. Реалізація даного Закону трансформує усю систему державного стратегічного планування, включаючи і регіональний, місцевий та муніципальний рівні, у єдину систему, що дозволить розробляти документи на рівні сучасних вимог, використовувати формалізований стандарт структури та порядку розробки стратегічних планів, забезпечити відповідність між стратегічними цілями та ресурсами, чітко розподілити повноваження зі стратегічного планування територіального розвитку на різних рівнях.

Стратегічне планування є одним з важливих аспектів більш глобального виміру науки публічного управління та адміністрування, що стосується функціонального змісту публічного управління. Розуміння публічно-управлінських функцій як основи стратегічного управління та планування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування допомагає вийти за межі вузького тлумачення сутності таких функцій у контексті менеджменту, управління бізнесом та юридичної науки [2, с.16].

Якщо говорити про функціональну наповненість стратегічного планування як механізму публічного управління, то вітчизняні фахівці відмічають значне зростання ролі стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації у системі місцевого управління, де воно стає інструментом підвищення соціального статусу держави, забезпечення конкурентоспроможності територіальних громад, засобом згуртування громади та громадянського суспільства загалом навколо нових цінностей та довгострокових пріоритетів розвитку українського суспільства [3, с.208]. Інші фахівці вказують, що підґрунтям розробки стратегії

та використання механізму стратегічного планування територіального розвитку є реформи децентралізації, що актуалізують завдання самоорганізації регіонів та місцевих органів самоврядування. Відповідно стратегічне планування розвитку територій є ефективним механізмом реалізації регіональної політики держави в умовах посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів [7, с.38].

Саме стратегічне планування дає змогу врахувати зміни у процесі децентралізації і забезпечує потребу у досягненні таких цілей, у результаті від досягнення яких зацікавлена вся громада. Стратегічне планування територіального розвитку є механізмом забезпечення сталості публічного управління на місцях з орієнтацією на раціональне використання ресурсів та максимізацію місцевих факторів конкурентних переваг. У цьому сенсі стратегічне планування територіального розвитку є і механізмом євроінтеграції, оскільки муніципалітети країн ЄС сьогодні здійснюють управління виключно на основі чіткої стратегії. При цьому цей управлінський інструмент на рівні ОТГ забезпечує відповідність її стратегії розвитку загальнодержавним підходами до стратегічного планування у контексті збалансування інтересів держави, регіону та громади [5, с.83]. У цьому контексті стратегічне планування розвитку територій є складовою відповідного рівня стратегічного управління. Останнє представляє собою системний, послідовний постійний процес управлінського впливу (планування, організація, мотивація, контроль) з метою визначення порядку дій з розробки і реалізації стратегії розвитку територій. Стратегічне планування розвитку територій при цьому виступає як процес постановки цілей даного розвитку, пошуку шляхів їх досягнення та розробки плану дій для цього, планування необхідних ресурсів, забезпечення системи моніторингу та підтримки зв'язку із зовнішнім середовищем.

Стратегічне планування розвитку територій сприймається у системі публічного управління як дієвий спосіб керування в умовах динамічних змін та ринкового середовища. Як складова системи державного регулювання воно дозволяє суттєво підвищити конкурентоспроможність територій, насамперед за рахунок виявлення проблем розвитку та визначення напрямків їх вирішення з найбільш ефективним використання наявних та потенційних ресурсів. Ефективне стратегічне планування розвитку територій визначає успішність державної стратегії розвитку загалом та відповідно і забезпечення потреб населення. Територіальне стратегічне планування деякі фахівці характеризують через поняття «мезосистеми», що об'єднує у собі регіони, субрегіони, міста, агломерації, селища, райони, села [5, с.77]. Прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативних документів щодо децентралізації дало можливість органам місцевого самоврядування приймати власні самостійні рішення щодо перспективних напрямів розвитку своїх територій. Водночас така самостійність вимагає від місцевої влади максимального покладання на власні сили, можливості і ресурси і при цьому узгоджувати власні управлінські рішення з потребами та інтересами громади у стратегічній перспективі. Традиційно регіони та громади здебільшого формально визначали стратегію свого розвитку, однак

необхідність упровадження засад самоорганізації у процесі децентралізації примушує місцеві владні структури використовувати стратегічне планування для оптимальної реалізації цільової функції управління щодо оптимізації параметрів розвитку території. Саме через стратегічне планування утверджується самоорганізація території як спонтанне упорядкування розвитку без цілеспрямованого управлінського впливу з зовні.

Стратегічне планування та управління є однією з найважливіших форм реалізації владних функцій регіональних та місцевих владних структур, оскільки саме через них проявляється вирішальна роль влади у визначенні напрямів розвитку території та наслідків прийнятих управлінських рішень. Крім цього, розробка і реалізація стратегічного плану територіального розвитку відповідного рівня є ефективним механізмом консолідації владних структур та налагодження їхньої співпраці з громадськістю і бізнесом. Дослідники вважають, що стратегічне планування розвитку територіальних утворів різного рівня допомагає інноваційній трансформації публічного управління за рахунок заміни застарілих підходів та інструментів на більш ефективні, формування професійних управлінських команд, врахування в управлінні тенденцій розвитку країни та потреб населення, виходу за обмеження переважно операційного та фінансового планувань, розвитку в управлінців стратегічного мислення [4, с.82].

Отже, до основних системних засад стратегічного планування розвитку території слід віднести системно-організаційну визначеність через структуру, ресурси і процеси території; детермінацію цілей розвитку території значенням її макрологічних характеристик як системи (структурність, діяльність, потенціал); формування вектору розвитку через інтегрування чинників природного плину, внутрісистемних і позасистемних процесів; визначення напрямку територіального розвитку через її комплексні характеристики, та способів його реалізації – через абсолютні характеристиками; вибір форм територіального розвитку на основі домінуючих видів діяльності її суб'єктів; вибір форм розвитку на основі обраних пріоритетів соціально-економічного характеру.

Висновки. Таким чином, стратегічне планування територіального розвитку у концептуальному плані є механізмом публічного управління і розробляється на основі принципів системного, структурного та порівняльного аналізу, при цьому територія розглядається як просторова, ієрархічно побудована функціональна система. Стратегічне планування цієї системи здійснюється на основі теорії організації та розвитку системи через ресурси, процеси і структуру. Результативність стратегічного планування розвитку території визначається комплексом методів оцінки економічності, екологічності та комфортності на всіх його рівнях. Найбільш актуальним напрямом подальших досліджень є розробка репрезентуючих понять для концепту стратегічного планування територіального розвитку.

Список використаних джерел

1. Беззубко Б. Сутність державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 43-46.
2. Братаніч Б. В. Становлення соціально орієнтованого маркетингу як суспільного феномену. *Мультиверсум. Філософський альманах*. 2007. № 45. С 14-25.
3. Романенко К. М. Маркетингові інновації у процесі децентралізації публічного управління освітньою сферою в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 8. С. 207-211.
4. Сидор В. Д. Запровадження стратегічного планування розвитку території територіальної громади. *Історико-правовий часопис*. 2021. № 2. С. 80-85.
5. Сментина Н. В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. *Вісник Сумського державного університету. Серія: Економіка*. 2013. № 4. С. 67-80.
6. Хохуляк О. О. Удосконалення інструментарію стратегічного планування сталого розвитку територіальних громад. *Економіка і регіон*. 2022. № 4. С. 110-118.
7. Шевченко О., Ліснєвська Ю. Удосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 1. С. 36-40.

References

1. Bezzubko, B. (2015). Sutnist derzhavnykh mekhanizmv stratehichnoho planuvannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytorii [The essence of state mechanisms for strategic planning of socio-economic development of territories]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia - Current problems of public administration, 3, 43-46. [in Ukrainian]
2. Bratanich, B. V. (2007). Stanovlennia sotsialno orientovanoho marketynhu yak suspilnoho fenomenu [The formation of socially oriented marketing as a social phenomenon]. Multyversum. Filosofskyi almanakh - Multiversum. Philosophical Almanac, 45, 14-25. [in Ukrainian]
3. Romanenko, K. M. (2024). Marketynhovi innovatsii u protsesi detsentralizatsii publicnoho upravlinnia osvitnoiu sferoiu v Ukraini [Marketing innovations in the process of decentralization of public management of the educational sphere in Ukraine]. Investytsii: praktyka ta dosvid - Investments: practice and experience, 8, 207-211. [in Ukrainian]
4. Sydor, V. D. (2021). Zaprovadzhennia stratehichnoho planuvannia rozvytku terytorii terytorialnoi hromady [Introduction of strategic planning for the development of the territory of a territorial community]. Istoryko-pravovyi chasopys - Historical and Legal Journal, 2, 80-85. [in Ukrainian]

5. Smentyna, N. V. (2013). Osoblyvosti metodolohii stratehichnoho planuvannia v systemi derzhavnoho upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom terytorii [Features of the methodology of strategic planning in the system of state management of socio-economic development of territories]. Visnyk Sumskoho derzhavnoho universytetu. Serii: Ekonomika - Bulletin of Sumy State University. Series: Economics, 4, 67-80. [in Ukrainian]

6. Khokhuliak, O. O. (2022). Udoskonalennia instrumentariiu stratehichnoho planuvannia staloho rozvytku terytorialnykh hromad [Improving the tools of strategic planning for the sustainable development of territorial communities]. Ekonomika i rehion - Economics and Region, 4, 110-118. [in Ukrainian]

7. Shevchenko, O., Lisnievska, Yu. (2023). Udoskonalennia systemy stratehichnoho planuvannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytorialnykh hromad [Improving the system of strategic planning for the socio-economic development of territorial communities]. Visnyk Dniprovskoi akademii neperervnoi osvity. Serii : Publichne upravlinnia ta administruvannia - Bulletin of the Dnipro Academy of Continuing Education. Series: Public Management and Administration, 1, 36-40. [in Ukrainian]

*Отримано 27.10.2025 р.
Прийнято до друку 10.11.2025
Опубліковано 09.12.2025*

*Received 27.10.2025 p.
Accepted for publication 10.11.2025
Published 09.12.2025*