

УДК: 32:355.4:327

Ілля Крамар

аспірант кафедри фінансів,

Одеський національний економічний університет,

м. Одеса, Україна

gmilyak@gmail.com

ORCID ID: 0009-0003-0920-5416

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Illia Kramar

PhD student, Finance Department

Odessa National Economic University,

Odessa, Ukraine

STRATEGIC PLANNING AS THE INSTRUMENT OF INTERNATIONAL ASSISTANCE INVOLVMENT

Анотація. У контексті необхідності повосінного відновлення України питання залучення інструментів міжнародної допомоги для відбудови постраждалих територіальних громад набуває актуальності. Повномасштабне вторгнення ворожої армії російської федерації має жахливі руйнівні наслідки, призупинило багато процесів в Україні, але воно переконливо показало – сила держави в ефективному місцевому самоврядуванні та згуртованості українців. Важливим елементом у відновленні України є проведення реформ у контексті адаптації до політик Європейського Союзу. Одним з напрямків реформ є підтримка регіонального розвитку та інвестиційної політики.

Аналіз надходжень міжнародної допомоги до України показує стрімке збільшення обсягів вищезазначених надходжень у 2023-2025 роках. Це зумовлює необхідність запровадження прозорих інструментів планування, моніторингу та використання міжнародної допомоги кінцевими реципієнтами. Стратегічне планування розглядається як інструмент ефективного планування процесів відбудови та розвитку територіальних громад з метою ефективного залучення міжнародної допомоги.

Враховуючи міжнародний досвід та зміни у законодавстві України, що були внесені в контексті удосконалення регіональної політики, стратегії розвитку територіальних громад виступають дієвими інструментами залучення міжнародних коштів.

Ключові слова: стратегічне планування, міжнародна технічна допомога, інвестиційна політика.

Abstract. In the context of the need for post-war reconstruction of Ukraine, the issue of attracting international assistance instruments for the reconstruction of affected territorial

communities is becoming increasingly relevant. The full-scale invasion of the enemy army of the Russian Federation has terrible destructive consequences, has suspended many processes in Ukraine, but it has convincingly shown that the strength of the state lies in effective local self-government and the unity of Ukrainians. An important element in Ukraine's recovery is the implementation of reforms in the context of adaptation to European Union policies. One of the areas of reform is support for regional development and investment policy.

An analysis of international aid flows to Ukraine shows a rapid increase in the volumes of the above-mentioned flows in 2023-2025. This necessitates the introduction of transparent tools for planning, monitoring, and using international assistance by final recipients. Strategic planning is considered as a tool for effective planning of reconstruction and development processes of territorial communities in order to effectively attract international assistance.

Taking into account international experience and changes in Ukrainian legislation that were made in the context of improving regional policy, strategies for the development of territorial communities are effective tools for attracting international funds.

Key words: *strategic planning, international technical assistance, investment policy.*

Повномасштабне вторгнення ворожої армії російської федерації має жахливі руйнівні наслідки, призупинило багато процесів в Україні, але воно переконливо показало – сила держави в ефективному місцевому самоврядуванні та згуртованості українців.

З огляду на зазначене, у 2022 році зазнала суттєвих змін законодавча база з питань місцевого та регіонального розвитку. Зокрема, для забезпечення територіально спрямованого підходу до відновлення і розвитку України були внесені зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики» [1]. Відповідно до зазначеного Закону до документів стратегічного планування державної регіональної політики віднесено:

1. Державну стратегію регіонального розвитку України;
2. регіональні стратегії розвитку;
3. стратегії розвитку територіальних громад.

З прийняттям Закону стратегічне планування на місцевому рівні тепер вже не тільки можливість, а й певною мірою обов'язок громад, оскільки вони формують основу для розвитку країни та покращання життя людей під час війни та в повоєнний період. Попри війну планування відновлення та повоєнного розвитку територіальної громади є вкрай важливе. Планування дає можливість визначати ключові пріоритети, адаптувати процеси під виклики, які щодня створює для нас російська окупаційна армія.

Окрім того прийняття стратегій на рівні громад є однією з вимог Європейської комісії (Звіту Європейської комісії щодо України в межах розширення ЄС). Стратегії мають бути адаптовані до принципів Європейського Союзу.

В умовах обмежених фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного часу саме кошти міжнародних партнерів є вагомим джерелом для відновлення та розвитку громад. Політика надання міжнародної допомоги починаючи з 2023 року змінила своє спрямування з надання швидкої допомоги для вирішення гуманітарних питань на реалізацію довгострокових проєктів відновлення та

розвитку громад. Особливу увагу при наданні міжнародної підтримки приділяється питанням відповідності тих чи інших проєктів стратегічним документам громад.

Так, за друге півріччя 2023 року загальна кількість територіальних громад, які охоплені процесом стратегічного планування, збільшилась з 1283 до 1314 громад (до 91%). Про це свідчать дані моніторингу стану розроблення та затвердження стратегічних документів, проведеного Міністерством відновлення [2].

Серед лідерів за кількістю затверджених стратегій розвитку громад: Вінницька (95%), Полтавська (80%), Івано-Франківська (74%), Львівська (74%) та Миколаївська (73%) області. Водночас найбільша кількість проєктів стратегій розробляються у Закарпатській (77%), Київській (59%), Харківській (55%), Запорізькій (54%), Рівненській (53%), Кіровоградській (49%), Хмельницькій (47%) та Тернопільській (40%) областях.

Важливу роль у підготовці стратегічних документів відіграє співпраця з міжнародними партнерами, агенціями регіонального розвитку, громадськими організаціями з метою врахування кращих практик ЄС.

Серед них: Програма «U-LEAD з Європою»; Асоціація міст України; Громадська організація «Єврорегіон «Дністер»; Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проєкт PROMIC); Програма «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP); Фонд східна Європа; Агентство США з міжнародного розвитку (USAID); Проєкт USAID «Говерла»; ГО «Український інститут майбутнього»; проєкт міжнародної технічної допомоги, україно-швейцарський проєкт «DESPRO»; Програма ПРООН з відновлення та розбудови миру; Проєкт GIZ «Підтримка структурних змін вугільних регіонів України» (німецьке товариство міжнародного співробітництва); Агенція регіонального розвитку Одеської області; Проєкт «Сприяння стратегічному розвитку територіальних громад малих міст», що реалізується ВАОМС «Асоціація міст України» спільно з Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ); Агенція регіонального розвитку Чернівецької області chernivtsi agency; Фондація менеджерських ініціатив (м. Люблін), Польща; Проєкт «Польський досвід для розробки Стратегічного плану розвитку громад» за фінансової підтримки Польсько-Американського Фонду Свободи в рамках програми RITA; Агентство місцевого розвитку та інформаційних ресурсів «Європоліс»; Асоціація розвитку і реформ міст, селищ і сіл громад «Закарпаття – 21 століття»; МАОМС «Агенція розвитку ОТГ Прикарпаття».

Залучення міжнародної технічної допомоги в Україні відбувається відповідно до Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги [3].

У 2022 р. Україна отримала грантового фінансування понад 14 млрд доларів, у т. ч. у період з липня 2022 р. по квітень 2023 р. на фінансування 4000 грантів для розвитку підприємництва на загальну суму 2,4 млрд грн.[4]

Зафіксований обсяг МТД у 2022–2023 рр. зріс у порівнянні з попередніми роками (2017–2020 рр.) практично у 8 разів [4]. Зокрема можна спрогнозувати, що обсяг МТД надалі має тенденцію до зростання задля повоєнної відбудови України.

У 2024 році Україна продовжувала отримувати міжнародну технічну допомогу, спрямовану на підтримку різних сфер, включаючи економіку, фінанси, енергетику та

реформи. Було реалізовано низку проєктів, спрямованих на зміцнення державних фінансів, підтримку малого та середнього бізнесу, впровадження практик ЄС у сфері регіонального планування, підтримку енергоефективності, а також на впровадження стандартів ЄС у різних сферах.

Враховуючи вищевикладене, стратегічне планування є критично важливим інструментом для залучення міжнародної допомоги, оскільки воно дозволяє громадам чітко визначити свої потреби, цілі та стратегії досягнення цих цілей. Ефективне стратегічне планування підвищує шанси на успішне отримання та використання міжнародної підтримки, забезпечуючи прозорість, підзвітність та відповідність потребам бенефіціарів. Стратегічне планування має включати наступні елементи:

1. Визначення потреб та цілей:

Стратегічне планування допомагає громадам ідентифікувати актуальні потреби та сформулювати чіткі, вимірювані цілі, що є основою для звернення до міжнародних донорів. Це дозволяє продемонструвати, що допомога буде використана ефективно та спрямована на вирішення конкретних проблем.

2. Розробка плану заходів:

Чіткий стратегічний план, що включає конкретні заходи, терміни та показники, дозволяє донорам зрозуміти, як саме громада планує досягати своїх цілей та як їхня допомога сприятиме цьому.

3. Підвищення довіри:

Стратегічне планування демонструє професіоналізм, відповідальність та прозорість громад, що підвищує довіру донорів. Чіткий план дій, який можна оцінити та перевірити, зазвичай є більш привабливим для міжнародних організацій, ніж невизначені наміри.

4. Залучення партнерів:

Стратегічний план може допомогти визначити потенційних партнерів серед інших організацій, державних установ або приватного сектору, що можуть сприяти реалізації проєкту та залученню додаткових ресурсів.

5. Моніторинг та оцінка:

Стратегічний план повинен містити механізми моніторингу та оцінки, що дозволяють відстежувати прогрес, виявляти проблеми та коригувати дії у разі потреби. Це важливо для донорів, які хочуть бачити результати своєї підтримки.

Розроблення, затвердження, реалізація, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад здійснюється відповідно до Наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 21.12.2022 № 265 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення затвердження, реалізація, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад»[5].

Стратегія розвитку територіальної громади (далі – Стратегія) – документ стратегічного планування державної регіональної політики, що визначає стратегічні, оперативні цілі та завдання для сталого розвитку територіальної громади, розробляється на період реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та відповідної регіональної стратегії розвитку, з урахуванням положень Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Розроблення, затвердження, реалізація, проведення моніторингу та оцінювання реалізації Стратегій є складовими єдиного стратегічного планувального циклу, що передбачає таку послідовність процесів:

- аналіз – вивчення ситуації у територіальній громаді, основних проблем та становища різних груп бенефіціарів, збір статистичних даних, у тому числі у розрізі різних соціальних та вікових груп жінок і чоловіків, проведення необхідних опитувань, фокус-груп із заінтересованими сторонами (проведення на цій основі соціально-економічного та SWOT-аналізу);

- планування – визначення сценаріїв розвитку, стратегічного бачення, стратегічних і оперативних цілей, способів реалізації завдань і заходів, а також визначення ключових результативних показників досягнення встановлених цілей Стратегії;

- впровадження – розроблення та затвердження Плану заходів, формування бюджету з урахуванням цілей, визначених у Стратегії, реалізація місцевих програм розвитку, проектів та заходів, моніторинг досягнення цілей та їх коригування у разі необхідності;

- оцінювання – визначення результатів впливу реалізації Стратегії на розвиток територіальної громади, досягнення запланованих результатів та врахування їх у наступному планувальному циклі.

Розроблення Стратегії та Плану заходів ґрунтується на принципах державної регіональної політики, визначених Законом України «Про засади державної регіональної політики», доцільно здійснювати з використанням територіально-орієнтованого та безпекового підходів з урахуванням змін та впливу, завданого збройною агресією проти України.

Територіально-орієнтований підхід передбачає планування розвитку територіальної громади на основі детального вивчення та аналізу можливостей та обмежень для різних населених пунктів та території територіальної громади, підготовку та реалізацію заходів та проектів, які матимуть максимальний позитивний вплив на розвиток громади і не призведуть до погіршення економічної, бюджетної, соціальної, екологічної, демографічної, безпекової та інших сфер в окремих населених пунктах та територіях територіальної громади.

Безпековий підхід передбачає планування розвитку територіальної громади на основі вивчення та аналізу можливого впливу на ситуацію у громаді та її розвиток загроз з боку Російської Федерації, Республіки Білорусь, стихійних лих, кліматичних змін і техногенних катастроф та їх врахування при підготовці програм місцевого розвитку та проектів місцевого (регіонального) розвитку.

Важливо зазначити, що Стратегія та План заходів мають узгоджуватися з відповідною містобудівною документацією, планом відновлення та розвитку регіонів, а також програмою комплексного відновлення області (у разі наявності).

При розробленні Стратегії важливо залучати мешканців громади використовуючи партисипативний підхід або принципи громадянської участі.

Термін «партисипація» походить від англ. *participate*, тобто – «брати участь». Модель партисипаторної або учасницької демократії (*participatory democracy*) набула популярності в 60-70-ті роки минулого століття як відповідь на чинну парадигму представницької демократії [6].

Партисипація є процесом участі людей у прийнятті тих рішень, яка впливають на їхнє та на життя їхніх спільнот, у важливих для них соціальній, культурно-гуманітарній, економічній, екологічній та інших сферах. Це просте і складне явище водночас. Просте, адже безпосередньо пов'язане з демократією, власне, і є основним інструментом побудови демократії. Складність партисипації в тому, що хоча її і називають «основним правом громадян», досягнути та розвинути партисипацію на практиці непросто, особливо в умовах воєнних дій.

Партисипація з дотриманням принципу «нікого не залишити осторонь», потребує вільної, активної та значущої участі всіх зацікавлених осіб, особливо найбільш маргіналізованих груп, і, в першу чергу, представників вразливих груп: внутрішньо переміщених осіб, людей з інвалідністю, представників етнічних та мовних меншин, зокрема тих, які зазнають множинної дискримінації.

Партнерство може здійснюватися на всіх етапах процесу прийняття управлінських рішень і є особливо актуальним на етапах встановлення пріоритетів місцевого розвитку або реалізації політики розвитку громади.

Основними принципами організації органами самоврядування громадської участі є:

- наявність конкретної мети;
- створення умов для зворотного зв'язку;
- альтернативність;
- створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення;
- залучення максимальної кількості учасників до обговорення та контролювати державно-управлінські рішення, а не лише декларувати символічну участь громадян у державному управлінні.

В умовах військового часу при розробленні Стратегій активно застосовуються такі інструменти як онлайн опитування та дорадчі органи.

Опитування надають містам можливість дослідити ставлення громадян до конкретних питань більш комплексним способом, ніж голосування. Вони дозволяють оцінювати кожну пропозицію муніципальної влади.

У поєднанні з голосуванням, опитування є корисним інструментом для розуміння того, які питання стають більш пріоритетними для громадян залежно від їхнього місцезнаходження, статі, віку, місця проживання, соціально-економічного статусу.

Опитування допомагають отримати точніші заміри громадської думки, однак й коштують чимало, якщо проводити їх традиційними методами: через анкетування або індивідуальне опитування.

Зовсім інша справа, коли опитування організовують онлайн, що сприяє прозорості та відкритості даних. Онлайн-опитування дозволяють також контролювати спосіб його проведення та спосіб зберігання й використання даних.

Опитування допоможуть:

- отримати детальну інформацію про настрої в суспільстві;
- зрозуміти ставлення громадськості до певних дій, постанов, рішень;
- зрозуміти думки громадян;
- прийняти більш обґрунтоване та орієнтоване на думку громадян рішення.

Під час онлайн-опитування важливо враховувати нерівні можливості доступу до інтернету та онлайн-інструментів різних груп населення, в першу чергу жінок і чоловіків з вразливих груп. У такому разі потрібно подбати про додаткові можливості доступу або альтернативні форми опитування та консультацій.

Консультативно-дорадчі органи створюються при органах місцевого самоврядування і складаються з представників громадських організацій, які обираються на конкурсних засадах. Основною метою їх діяльності є розгляд документів стратегічного планування та надання рекомендації щодо відповідного документу.

Не менш важливим етапом реалізації стратегії є моніторинг виконання завдань і заходів стратегії та визначення вимірювальних показників, при оцінці яких можна зробити висновок щодо ефективності реалізації Стратегії.

Моніторинг є сукупністю заходів із обліку, збору, аналізу та узагальнення інформації, що проводиться з метою відстеження та аналізу динаміки і структурних змін, що відбуваються у громаді відповідно до стратегічних, оперативних цілей та завдань, визначених у Стратегії [6].

Моніторинг Стратегії здійснюється щороку, шляхом порівняння базових та фактичних значень показників та відображається у звіті, який оприлюднюється на офіційному вебсайті місцевої ради. Моніторинг Плану заходів відбувається двічі на рік на основі відстеження виконання визначених індикаторів оцінки результативності.

Застосування вищезазначених етапів та принципів дозволить не тільки сформулювати відповідні стратегічні цілі та оперативні завдання, але й забезпечити їх ефективну реалізацію, у тому числі і за рахунок комплексного розподілу джерел фінансових ресурсів. Для міжнародних партнерів – це виступатиме дорожньою картою для надання міжнародної допомоги.

Враховуючи вищевикладене, з метою залучення міжнародних партнерів до відновлення громад при розробці стратегій важливо враховувати принципи формування стратегічних документів у Європейському Союзі, що дозволить ефективно спланувати залучення та використання допомоги.

Список використаних джерел:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
2. Понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html>
3. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова КМУ від 15.02.2002 р. № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>
4. Гордєєва І. О. Міжнародна технічна допомога Україні: стан та перспективи. *Управління розвитком складних систем*. 2023. № 54. С. 22-29 URL: <http://mdcs.knuba.edu.ua/article/view/287061/281374>
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення затвердження, реалізація, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад: Наказ Міністерства розвитку громад

та територій України від 21.12.2022 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>

6. Партисипація у стратегуванні розвитку громади: досвід територіальних громад Донеччини та Луганщини. Посібник / Ю. Гончар та ін. К.: Програма ООН з відновлення та розбудови миру, 2021. 92 с. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/UA-UNDP-participation-in-strategic-planning-web.pdf>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine Official Site (2015). Law of Ukraine on the Fundamentals of State Regional Policy, dated February 5, 2015, No. 156-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
2. Ponad 90% hromad rozrobliaiut abo vzhe zatverdily stratehichni dokumenty rozvytku [Over 90% of communities are developing or have already approved strategic development documents]. Available at: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html> [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine Official Site (2022). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the Creation of a Unified System for Attracting, Using, and Monitoring International Technical Assistance, dated February 15, 2002, No. 153. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>
4. Hordieieva, I. O. (2023). Mizhnarodna tekhnichna dopomoha Ukrainy: stan ta perspektyvy [International technical assistance to Ukraine: current status and prospects]. *Upravlinnia rozvytkom skladnykh system*, 54, 22-29. Available at: <http://mdcs.knuba.edu.ua/article/view/287061/281374> [in Ukrainian].
5. Verkhovna Rada of Ukraine Official Site (2022). Order of the Ministry of Community and Territorial Development of Ukraine On Approval of Methodological Recommendations on the Procedure for Developing, Approving, Implementing, Monitoring, and Evaluating the Implementation of Territorial Community Development Strategies, dated December 21, 2022, No. 265. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>
6. Honchar, Yu. et al. (2021). Partysypatsiia u stratehuvanni rozvytku hromady: dosvid terytorialnykh hromad Donechchyny ta Luhanshchyny [Participation in community development strategy: the experience of local communities in Donetsk and Luhansk regions]. Kyiv: UN Program for Recovery and Peacebuilding. Available at: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/UA-UNDP-participation-in-strategic-planning-web.pdf> [in Ukrainian].