

УДК 340.1; 342.5

*Стрільчук В. А., к. ю. н., молодший науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, м. Київ*

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗУМІННЯ СТРАТЕГІЙ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ПРАВІ

*Анотація.* Перед сучасною вітчизняною наукою муніципального права достатньо гостро стоїть питання необхідності ретельного дослідження та формування теоретичних основ, ідей стійкого (збалансованого) розвитку, зокрема, їх втілення на муніципально-правовому рівні. Це допомогло б глибше зрозуміти юридичну природу, змістовні ознаки, функціональне спрямування локальних (муніципальних) стратегічних документів розвитку. Адже, відповідна теоретична основа позитивно сприятиме вирішенню низки практичних завдань, пов'язаних із муніципально-правовим регулюванням стратегічно-планувальної діяльності на рівні функціонування місцевого самоврядування. У вирішенні цього завдання значною мірою допомагають моніторинг та аналіз існуючих в науці шкіл стратегій, завдяки чому є можливість побачити різносторонність, багатоаспектність безпосередньо муніципальних стратегій розвитку, власне краще пізнати їх природу, змістовне наповнення, а отже і напрямки впливу на муніципально-правові відносини.

**Ключові слова:** теоретичні основи, стратегії, школи, ознаки, муніципальні стратегічні документи.

*Strilchuk V.A.,* Candidate of Sciences (Law),  
Junior Researcher, Constitutional law and local  
self-government Department,  
V. M. Koretsky Institute of state and law of  
National Academy of Sciences of Ukraine

## THEORETICAL BASES OF UNDERSTANDING THE STRATEGIES IN MUNICIPAL LAW

*Abstract.* The question of necessity of careful research and forming the theoretical bases, ideas of steady (balanced) development, in particular, their embodiment at municipally-legal level stands enough sharply before modern home science of municipal law. It will help to understand legal nature deeper, meaningful signs, functional orientation of local (municipal) development of strategic documents. After all, the relevant theoretical basis will positively contribute to the solution of a number of practical tasks which are connected with municipal-legal regulation of strategic planning activity at the level of functioning of local self-government. In solving this task, the monitoring and analysis of

*existing strategies in schools is very helpful, due to which it is possible to see the versatility, multidimensionality of the municipal development strategies directly, and, in fact, it is better to know their nature, meaningful content, and hence the directions of influence on the municipal-legal relations.*

**Keywords:** theoretical bases, strategies, schools, signs, municipal strategic documents.

**DOI:** <https://doi.org/10.36477/2616-7611-2018-07-09>

**Постановка проблеми.** Якщо уявлення про те, чим є стратегія, в чому полягає її природа, функціональне спрямування, з точки зору економічної науки, інших соціогуманітарних наук (психологія, медицина, історія, політологія, державне управління) є достатньо сформованим та вивченим, то в межах юриспруденції окреслені питання малодосліджені. Один із логічних аргументів, який, здавалося зміг би роз'яснити таку ситуацію, пояснити незацікавленість вчених-правознавців до розкриття сутнісно-змістовних характеристик поняття «стратегія», її значення саме в аспекті юридичної науки, або ж окремих її галузей, могло бути невикористання даного поняття на нормативно-правовому рівні, фактична відсутність юридичних документів стратегічного характеру. Але в дійсності, як відомо, ситуація діаметрально протилежна, чим, власне ще раз підкреслюється її парадоксальність. Адже яскравим тому свідченням є численні приклади різнорівневого стратегічного планування, формальним вираженням якого є відповідні стратегічні документи національного, регіонального та місцевого рівнів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням теоретичних основ стратегічного планування, стратегій розвитку займались Кондрашова-Діденко В. І., Шаров Ю. П., Страшинська Л. В., Ансоф І., Ліпич Л. Г., Берданова О., Вакуленко В. та багато інших.

**Постановка завдання.** Пошук та висвітлення теоретичних основ розуміння стратегій місцевого розвитку задля кращого пізнання їх сутнісно-змістовних характеристик.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш за все варто зазначити, що «стратегія» є поняття широкоживаним, багатограним та міжгалузевим. З етимологічної точки зору в основі його походження лежить давньогрецьке «strategos», що буквально означає «мистецтво генерала», або ж тлумачиться дещо ширше, а саме як мистецтво керівництва суспільною, політичною боротьбою [1, с. 189]. При цьому, як справедливо зауважує Л. В. Діденко, військове укорінення поняття «стратегія» не звужує поле його використання, а швидше навпаки — розширює.

Першочергово звернемося до лексико-фразеологічного аспекту в розумінні значення слова «стратегія». Власне в академічному словнику української мови тлумачення змісту слова «стратегія» зводиться до таких трьох підходів: 1. Мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій; 2. Мистецтво суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їх дій, вчинків; 3. І на кінець, як спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь [2, с. 751].

У свою чергу, в авторитетних зарубіжних (англомовних) джерелах тлумачного змісту під стратегією розуміється «план дій, який дає можливість досягти довгострокової або загальної мети» [3]; «план, що використовується для досягнення чогось» [4].

Як зауважує А. М. Михненко, «стратегія» поряд з іншими категоріями, зокрема такими, як людина, громадянське суспільство, глобалізація, інтеграція та іншими є власне однією із основних категорій, якою оперує сучасне суспільне управління [5, с. 313]. Під останнім розуміються фундаментальні поняття, що відображають найбільш суттєві властивості, закономірні зв'язки та відношення об'єктів у суспільному управлінні, а також процес їх пізнання.

В енциклопедичному словнику з державного управління стратегія визначається як підхід до розв'язання критично важливих і складних (стратегічних) проблем; модель програмування діяльності для досягнення встановлених цілей. Вона обов'язково визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), які дають корисну основу для розподілу обмежених ресурсів [6, с. 679]. Варто зазначити, що даний енциклопедичний словник є цікавим не тільки тому, що містить тлумачення змісту поняття «стратегія». Але він вартий уваги ще й тому, що у ньому також можна віднайти тлумачення змісту взаємопов'язаних із аналізованою категорією понять, а саме таких як: «стратегія розвитку», «національна стратегія», «планування стратегічне», «стратегічні цілі», «аналіз swot» тощо.

Під стратегією розвитку (організації, сфери діяльності) прийнято розуміти результат стратегічного планування, що базується на аналізі зовнішнього і внутрішнього середовища організації та визначає опорні концептуальні положення стосовно бажаного і можливого майбутнього (стратегічне бачення розвитку, пріоритетні напрями розвитку й проблеми, ієрархічну систему цілей, систему індикаторів успішності реалізації стратегії, комплекс політик реалізації стратегії), а також систему програмно-цільових засобів (проектів, програм) досягнення стратегічних настанов. Як зауважує Ю. П. Шаров, у державному управлінні України своєрідний бум стратегічного планування, що розпочався наприкінці 90-х рр. минулого століття і продовжується нині, виявився у розробці численних стратегій розвитку міст, регіонів, територій, окремих організацій публічного сектору [6, с. 680]. Відразу зауважимо, що так званий бум стратегічного планування сьогодні має місце не тільки в межах державного управління. Він є характерним для публічного управління загалом, в тому числі місцевого самоврядування як форми реалізації публічної (муніципальної) влади.

В хронологічному аспекті початком активного застосування категорії «стратегія» серед наукових кіл, його подальшим дослідженням, а згодом і формуванням на основі цих досліджень низки самостійних шкіл є кінець 60-х, початок 70-х років минулого століття. Це стосується в першу чергу представників економічної науки, адже саме наукова економічна сфера стала тим сприятливим середовищем, в якому заклалися теоретичні підвалини щодо розуміння стратегії як невід'ємного елемента, від якого залежить

подальший розвиток об'єкту: стратегія розвитку організації чи підприємства, економічна стратегія в цілому.

Згодом, поняття «стратегія» набуло широкого застосування серед вчених різних наукових сфер, не обмежуючись економічною сферою наукового пізнання. Водночас, сформовані в межах останньої школи висновки не можуть залишатися поза нашою увагою, адже з їх допомогою стає можливим глибше пізнати сутнісні характеристики категорії «стратегія», а отже краще зрозуміти та розкрити сутність власне муніципальної стратегії розвитку. З огляду на це доцільно звернутися до короткого аналізу найбільш відомих із них.

Так, один із основних засновників першої із шкіл стратегії, так званої школи дизайну, відомий американський історик та економіст А. Д. Чандлер в одній із своїх фундаментальних робіт «Стратегія і структура» (1962 р.) визначив стратегію організації як «встановлення основних довгострокових цілей і завдань підприємства, прийняття курсу дій і розподілу ресурсів, необхідних для виконання поставлених цілей» [7, с. 18]. У даному визначенні, як зауважує Л. В. Страшинська, прослідковується тлумачення стратегії як певного методу розподілу ресурсів між поточними і майбутніми видами діяльності організації, спрямованого на досягнення поставленої мети. Таким чином звідси випливає, що стратегія — це метод досягнення поставленої мети, а точніше загальний, усебічний план досягнення цілей. При цьому основним процесом у виборі та розробці стратегії автор визначав раціональне планування [8].

Не менш відомий представник іншої школи стратегії (школа планування), теж американський вчений І. Ансофф визначав стратегію — як складну і потенційно міцну зброю, за допомогою якої організація може протистояти змінним умовам [9]. Фактично, школа планування під стратегією розуміла впорядковану послідовність взаємопов'язаних дій, і розглядала її як систематичний процес формального планування [10].

Когнітивна школа (Е. Хафф, М. Лайлс, Г. Бейтсон та ін.), опираючись на психологічні аспекти людського пізнання стверджує, що в основі формування стратегії лежить власний набутий досвід, знання суб'єкта, що здійснює стратегічне планування, його ментальність тощо. Стратегія є результатом пізнавальної діяльності стратега.

Представники так званої школи влади (Дж. Боуер, Г. Аллісон, Л. Макміллан і ін.) відстоювали думку, що стратегія є результатом процесу політичних перемовин та переконань. Формування стратегії визначається владними і політичними силами [10]. Водночас, вони скептично ставилися до можливості формування та прийняття оптимальної стратегії, адже остання внаслідок політичних ігор, політичної боротьби в будь-якому разі буде піддана викривленню та порушенню відповідно.

На думку представників школи конфігурації (Г. Мінцберг, Дж. Лемпел, Д. Міллер та ін.) стратегія є процесом трансформації. При цьому, як зазначає Г. Мінцберг, стратегія є не тільки планом, але також комплексом рішень та дій [8].

Школа культури (Д. Рікс, К. Рот, Р. Норманн та ін.) акцентує увагу на культурі як одному із визначальних факторів формування стратегії. Тобто, в основі побудови стратегії лежить система цінностей (матеріальних, духовних), набутих людством протягом певного історичного періоду. Вона є результатом колективного процесу, процесу соціального взаємозв'язку, що відображає спільні культурні переконання суб'єктів.

І на кінець школа середовища (М. Ханнан, К. Дродж та ін.), яка головним фактором впливу на стратегію визначає саме зовнішнє середовище. При цьому, процес побудови стратегії є реактивним, тобто стратегія є результатом реакції на дію та вплив зовнішнього середовища.

Отож, фактично кожна із представлених вище шкіл зробила вагомий внесок у дослідження природи стратегії, допомогла розкрити та зрозуміти її багатогранність та різноаспектність. Адже ті окремі аспекти, на яких акцентували увагу представники тієї чи іншої школи стратегії (культура стратега, мета стратегії, дії, спрямовані на реалізацію мети, зовнішні умови формування стратегії тощо) не протиставляються один одному, а навпаки — доповнюють її, допомагають побачити її в цілісному вимірі.

При дослідженні безпосередньо муніципальної стратегії розвитку напрацювання кожної із перелічених вище шкіл стануть в нагоді, оскільки з їх допомогою стає можливим краще пізнати її природу та змістовне наповнення. Для прикладу, якщо взяти школу дизайну, то при екстраполяції її основної ідеї на муніципально-правовий рівень стає можливим показати необхідність стратегії, стратегічного планування для подальшого розвитку територіальних громад через усвідомлення важливості формування бачення майбутніх пріоритетів місцевого розвитку, встановлення відповідних цілей та завдань для їх досягнення.

У свою чергу, через ідею школу планування стає можливим поглянути на муніципальну стратегію розвитку як на результат систематичного процесу локального стратегічного планування, спрямованого як на використання позитивних факторів зовнішніх змінних умов глобалізованого світу, які впливають на розвиток територіальної громади через інтенсифікацію інтеграційних процесів, так і на одночасну протидію негативним факторам, детермінованим процесами глобалізації (загроза втраті локальної культурної ідентичності, відносної економічної незалежності, місцевих традицій тощо).

Через напрацювання когнітивної школи стратегії підкреслюється важливість урахування когнітивних ознак суб'єкта при формуванні стратегії. Не викликає сумніву та обставина, що при формуванні муніципальної стратегії розвитку якісно змістовна складова останньої не може не залежати від так званого когнітивного стилю суб'єкта її формування: здатність сприймати, обмірковувати інформацію, аналізувати її, здатність використовувати ті чи інші логічні, методологічні правила в пізнавальній діяльності. Водночас, важливим фактором, який потрібно враховувати за таких умов, також є те, що стратегія муніципального розвитку не є продуктом індивідуальної інтелектуальної діяльності. Це продукт колективної діяльності, оскільки при її формуванні участь приймає певна

група людей — депутати місцевої ради, жителі-члени територіальної громади, громадські організації тощо. Але окремо взятий персональний життєвий, професійний досвід таких суб'єктів, рівень знань, ментальність безперечно впливають на формування змісту муніципальної стратегії розвитку.

У випадку формування Національної стратегії стійкого розвитку, інших стратегій державно-правового змісту, зокрема Національної стратегії у сфері прав людини, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, Національної стратегії розвитку освіти в Україні, Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, існуючих регіональних та місцевих (локальних) стратегій розвитку тощо, ми розуміємо, що політична кон'юнктура в таких процесах є достатньо важливою, здійснює безпосередній вплив на їх змістовне наповнення, власне наступну реалізацію. Достовірність ідей школи дизайну, а якщо бути точнішим обґрунтований нею скептицизм відносно можливості формування та прийняття оптимальної стратегії, на превеликий жаль, виправдовує майже двадцятилітня історія національного стратегічного панування. Адже, як уже було зазначено вище, за такий тривалий час жодна із розроблених стратегій так і не знайшла свого реального втілення в практиці національного державотворення та правотворення. Не рідко, причиною тому була політична боротьба, власне зміна розстановки сил на національній політичній карті.

Звичайно, цьому є логічне пояснення, оскільки національна стратегія повинна відображати бачення майбутнього розвитку нації, країни і зміна політичної кон'юнктури об'єктивно може впливати на наступне бачення такого майбутнього. Але цікавим є той факт, що у нашому випадку причиною невиконання намічених завдань та відповідно, недосягнення поставлених цілей стало не стільки кардинально протилежне бачення цього майбутнього політичними елітами, скільки недооцінення значення та важливості відповідних стратегій, відсутність політичної волі, а інколи й відчуття відповідальності, а також недосконале законодавство.

У випадку формування муніципальних стратегій розвитку даний досвід повинен обов'язково враховуватися з тим, щоб в майбутньому максимально унеможливити виникнення таких ситуацій на рівні функціонування місцевого самоврядування. Для цього потрібно комплексно та всесторонньо дослідити природу, функціональне спрямування та змістовне наповнення відповідних стратегій, визначити їх місце та роль у нормативно-правовій базі місцевого самоврядування, підкреслити їх значення як для майбутнього розвитку муніципального права, місцевого самоврядування, так і для розвитку демократичних процесів та громадянського суспільства в Україні в цілому.

Наступною ідеєю школи конфігурації, яка допомагає усвідомити, що муніципальна стратегія розвитку — це не тільки план майбутнього, документ, що відображає лише кінцеву мету. Ні, у ньому також повинно бути прописано, як саме цю мету можна досягти, що для цього потрібно зробити, які завдання виконати. Адже без цього сама по собі стратегія є неефективною.

Через напрацювання представників школи культури стає можливим поглянути на муніципальну стратегію розвитку як на документ, що відображає уніфіковане бачення локальною групою власного майбутнього розвитку, його тенденцій та пріоритетів. Така стратегія стає відображенням системи духовних, матеріальних цінностей жителів-членів територіальної громади, їх представницьких органів, показує їх соціальний взаємозв'язок, виражає спільні культурні переконання.

На кінець, цінність школи середовища полягає в тому, що її ідея сприяє кращому розумінню того, чим саме є муніципальна стратегія розвитку в сучасних умовах, для чого вона потрібна. Адже, відображаючи загальноприйнятую концепцію стійкого (збалансованого) розвитку як одну із головних ідей майбутнього поступу, вона дійсно сьогодні є результатом реакції на дію та вплив процесів глобалізації. При цьому, муніципальна стратегія повинна бути як реактивною, тобто допомагати органам місцевого самоврядування адаптувати розвиток території до зовнішніх змін, так і проактивною — спрямовувати дії у потрібному напрямку [11, с. 14].

**Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Отже, в підсумку варто зазначити, що перед сучасною вітчизняною наукою муніципального права достатньо гостро стоїть питання необхідності ретельного дослідження та формування теоретичних основ для якомога глибшого розуміння юридичної природи, змістовних ознак, функціонального спрямування локальних (муніципальних) стратегічних документів розвитку як об'єктивованих форм реалізації на локальному рівні ідей стійкого (збалансованого) розвитку. Адже, в кінцевому результаті відповідна теоретична основа позитивно сприятиме вирішенню низки практичних завдань, пов'язаних із муніципально-правовим регулюванням стратегічно-планувальної діяльності на рівні функціонування місцевого самоврядування. При цьому, значною мірою допомагають у вирішенні поставлених завдань існуючі в науці школи стратегії, через які маємо можливість побачити різносторонність, багатоаспектність безпосередньо муніципальних стратегій розвитку, власне краще пізнати їх природу, змістовне наповнення, а отже і напрямки впливу на муніципально-правові відносини.

#### Література:

1. Кондрашова-Діденко В. І. Інтелектономічна стратегія країнового розвитку за умов глобалізування світу // Міжнародна економічна політика. — 2012. — Спец. вип. : у 2 ч. — Ч. 2. — С. 187–192.
2. Білодід І. К., Бурячок А. А., Винник В. О. Словник української мови : в 11 т. К. : Вид-во «Наукова думка», 1970–1980. — Т. 9. — С. 918 с.
3. English Oxford Living Dictionaries “strategy” URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/strategy> (дата звернення: 10.09.2018).
4. Cambridge Dictionary URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/англо-русский/strategy> (дата звернення: 10.09.2018).
5. Ковбасюк Ю. В., Трощинський В. П., Сурмін Ю. П. Енциклопедичний

- словник з державного управління. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
6. Шаров Ю. П. «Стратегія». Енциклопедичний словник з державного управління. — К: НАДУ, 2010. 820 с
  7. Chandler A. D. Jr. Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprise / A. D. Jr. Chandler. — MIT Press : Cambridge, MA, 1962. — 345 p.
  8. Страшинська Л.В. Теоретико-методологічні підходи до визначення економічної стратегії як категорії економічної науки. URL: <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/12002/1/Theoretical.pdf> (дата звернення: 10.09.2018).
  9. Ансоф И. Стратегическое управление. М. : Экономика. 1989. — 519 с.
  10. Ліпич Л. Г. Підходи до визначення поняття стратегія // Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 8. — С. 131-134.
  11. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

#### References:

1. Kondrashova-Didenko V. I. Intel'ktonomichna stratehiia krainovoho rozvytku za umov hlobalizuvannia svitu. Mizhnarodna ekonomichna polityka. 2012. Spets. vyp. : u 2 ch. Ch. 2. S. 187–192.
2. Bilodid I. K., Buriachok A. A., Vynnyk V. O. Slovnyk ukrains'koi movy : v 11 t. K. : Vyd-vo «Naukova dumka», 1970–1980. T. 9: S. 1978. 918 s.
3. English Oxford Living Dictionaries “strategy” URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/strategy> (data zvernennia: 10.09.2018).
4. Cambridge Dictionary URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/slovar'/anhlorusskij/strategy> (data zvernennia: 10.09.2018).
5. Kovbasiuk Yu. V., Troschyn'skyj V. P., Surmin Yu. P. Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia. K. : NADU, 2010. 820 s.
6. Sharov Yu. P. «Stratehiia». Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia. K: NADU. 2010. 820 s
7. Chandler A. D. Jr. Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprise / A. D. Jr. Chandler. — MIT Press : Cambridge, MA, 1962. — 345 p.
8. Strashyn's'ka L.V. Teoretyko-metodolohichni pidkhody do vyznachennia ekonomichnoi stratehii iak katehorii ekonomichnoi nauky. URL: <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/12002/1/Theoretical.pdf> (data zvernennia: 10.09.2018).
9. Ansof Y. Stratehycheskoe upravlenye. M. : Ekonomyka. 1989. 519 s.
10. Lipych L. H. Pidkhody do vyznachennia poniattia stratehiia. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2013. № 8. S. 131-134.
11. Berdanova O., Vakulenko V. Stratehichne planuvannia mistsevoho rozvytku. Shvejtsars'ko-ukrains'kyj proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini — DESPRO». K.: TOV «Sofyia-A». 2012. 88 s.