



Kyiv
School of
Economics

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ
МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА
**«Руїни старих стратегій: як події повномасштабної війни 2022-2024 рр.
змінюють довгострокове бачення розвитку малих та середніх
територіальних громад України»**

Студент: Матушкін Олександр
Науковий керівник: Яровий Дмитро

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2025

Зміст

1. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ.....	7
2. АНАЛІТИЧНА РАМКА	15
2.1. Концептуалізація основних змінних	15
2.2. Теоретична рамка	16
2.3. Теоретичні очікування	17
3. ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ	18
3.1. Операціоналізація понять	18
3.2. Вибірка громад	19
3.3. Методи збору та обробки даних	21
3.4. Етичні міркування	23
3.5. Обмеження дослідження	23
4. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ	26
4.1. Стан стратегічного розвитку громад до початку повномасштабної війни (до 24 лютого 2022 року)	26
4.2. Зміни стратегічних пріоритетів на початку повномасштабної війни (після 24 лютого 2022)	30
4.3. Процеси адаптації стратегічних пріоритетів до умов воєнного стану у 2022-2024 рр.	34
4.4. Стратегічне планування під час війни: гнучкість дій проти формальності документів	41
4.5. Прийняття рішень та залученість: ініціативи “знизу” vs вимоги “згори” ..	47
4.6. Інституційна спроможність та адаптивність стратегічного управління ...	50
5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	55
5.1. Висновки дослідження	55
5.1.1. Висновки у розрізі типології громад	55
5.1.2. Загальні результати дослідження	56
5.2. Рекомендації	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	61
ДОДАТКИ	63

АНОТАЦІЯ

Це дослідження висвітлює те, як українські територіальні громади реагують на виклики повномасштабної війни шляхом переосмислення та формування стратегічного бачення свого розвитку. В умовах дестабілізації, невизначеності та обмежених ресурсів громади опинилися перед необхідністю одночасно забезпечувати базову стійкість і вибудовувати уявлення про майбутнє. Робота базується на якісному дослідженні семи громад із різним рівнем впливу війни. Запропонована типологія дозволяє простежити, як контекст конфлікту впливає на здатність до стратегування. Зібрані інтерв'ю з посадовцями місцевого самоврядування та детальний аналіз стратегічних документів дали змогу виявити, як громади адаптують свої пріоритети, які управлінські підходи застосовують, і які чинники впливають на розвиток спроможності до стратегічного мислення. Дослідження не лише порівнює громади, а й формує практичні рекомендації для державної політики, орієнтованої на підтримку розвитку громад в умовах війни та післявоєнної відбудови.

Ключові слова: стратегічне планування, громади, війна, суб'єктність, локальне управління

Кількість слів: 17497

ВСТУП

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну у 2022 році не лише призвело до масштабних руйнувань інфраструктури, значної втрати людського капіталу та соціальних травм, але й суттєво трансформувало адміністративні, політичні та управлінські практики на всіх рівнях державного урядування. Особливо яскраво ці зміни проявилися на рівні місцевого самоврядування, де громади, зокрема малі та середні територіальні громади (далі – ТГ), опинилися перед необхідністю приймати швидкі й ефективні рішення в умовах невизначеності, ресурсного дефіциту та критичного навантаження.

До початку повномасштабної війни питання стратегічного планування в українських громадах часто сприймалося крізь формальну призму: стратегічні документи часто напрацьовувалися та приймалися для виконання нормативних вимог, а не як результат глибокого залучення громади, реалістичного ресурсного аналізу чи усвідомленої візії майбутнього. Зазначені обставини відображали загальні проблеми початкового рівня інституційної зрілості новостворених ТГ, обмеженої кадрової спроможності, відсутності традицій довгострокового планування на місцевому рівні та ізоморфної мімікрії – наслідування «кращих практик» без набуття сутнісних навичок реалізації (Andrews et al., 2017).

Проте саме криза повномасштабної війни стала тим каталізатором, який оголив як слабкі місця, так і приховані резерви місцевого врядування. У низці випадків це спричинило перегляд стратегічних пріоритетів, появу нових управлінських моделей, зростання спроможності громад діяти автономно й відповідально, проявляючи принципи адаптивності та резильєнтності (Rabinovych et al., 2024; Christopherson et al., 2010). Зокрема, малі та середні громади, які часто залишалися поза фокусом основних досліджень, виявили значну гнучкість, креативність та адаптивність, демонструючи якісні приклади локальної резильєнтності в дії.

Актуальність цього дослідження зумовлена потребою критичного переосмислення ролі стратегічного планування на локальному рівні в умовах затяжної кризи. Попри кризовий характер воєнного періоду, в багатьох громадах відбулася рефлексія над попередніми стратегіями¹, їхньою релевантністю до нових реалій та необхідністю змін. Це створює унікальне вікно можливостей для дослідження того, як саме криза впливає на стратегічне бачення, механізми прийняття рішень та процеси реалізації довгострокових планів у громадах, які

¹ *Примітка.* Ці локальні стратегії розвитку були першими в історії українського врядування для територіальних громад. Також значна кількість малих та середніх територіальних громад не встигли офіційно затвердили напрацьовані проекти стратегій розвитку до повномасштабного вторгнення, і де-факто не пройшли повного циклу напрацювання та затвердження стратегічних документів розвитку.

формуються як суб'єкти публічної політики у надзвичайно складному історичному контексті.

Це дослідження зосереджується на вивченні змін у стратегічних пріоритетах розвитку територіальних громад України, спричинених впливом повномасштабної російсько-української війни у період 2022–2024 років. Вибраним рівнем аналізу є практична діяльність органів місцевого самоврядування, відповідальних за планування та реалізацію стратегій розвитку. Просторово-часовий масштаб охоплює малі й середні громади різних регіонів України, які зазнали різних наслідків повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну, у порівнянні двох періодів: до 2022 року та впродовж 2022–2024 років. Дослідження зосереджене на виявленні змін у процесах визначення пріоритетів та реалізації заходів, інституційних практиках стратегування та чинниках, які сприяють або перешкоджають трансформації стратегічного планування в умовах затяжної кризи.

Виходячи з цього, аналітичне питання моєї роботи є: *яким чином події періоду повномасштабної російсько-української війни з 2022 по 2024 рр. вплинули на зміни пріоритетів стратегічних планів розвитку малих та середніх територіальних громад України?*

З методологічної точки зору, дослідження ґрунтується на якісному підході з використанням напівструктурованих інтерв'ю з представниками органів місцевого самоврядування, відповідальними за стратегічне планування та реалізацію заходів. Вибіркові кейси громад відображають різні регіональні, економічні та безпекові контексти — від тилкових західних громад до прифронтових або постраждалих внаслідок бойових дій територій.

Окрему роль у дослідженні відіграє мій практичний досвід трьох річної взаємодії з громадами. Як колишній державний службовець і працівник Національного агентства з питань запобігання корупції, аналітик і консультант, я брав участь у проєктах із розвитку доброчесності, стратегічного планування та локальної ідентичності, зокрема в межах ініціативи "Будинок доброчесності" від програми U-LEAD з Європою. Цей досвід дозволив мені зануритись у контекст реального функціонування місцевого самоврядування та глибше зрозуміти неформальні механізми прийняття рішень, внутрішню динаміку між стейкхолдерами, кадрові та ресурсні обмеження. Емпіричне розуміння того, як громади переживають трансформації "зсередини", стало важливим доповненням до академічної бази дослідження та посилило інтерпретацію якісних даних.

Структурно дослідження складається з п'яти розділів. Перший розділ подає огляд наукової літератури, який окреслює ключові підходи до розуміння стратегічного планування на місцевому рівні та особливостей його трансформації в умовах війни. У другому розділі викладено аналітичну рамку

дослідження. Третій розділ присвячений опису методологічного дизайну: обґрунтовано вибір якісного підходу, описано логіку вибірки, методи збору та обробки даних. Четвертий розділ подає результати емпіричного дослідження у розрізі кожної з відібраних громад. У п'ятому розділі сформульовано висновки у двох вимірах – типологічному та узагальненому – а також подано практичні рекомендації для урядових і неурядових стейкхолдерів, які прагнуть підтримати формування стратегічного бачення розвитку в українських громадах в умовах невизначеності та турбулентності.

1. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Огляд літератури у цьому дослідженні вибудовано з урахуванням необхідності повного охоплення як теоретичних, так і прикладних підходів до аналізу стратегічного планування в територіальних громадах у контексті децентралізації та такої екзогенної кризи як повномасштабна війна. Для систематизації розглянутої літератури було виокремлено чотири тематичні блоки.

Перший блок охоплює загальнотеоретичні дослідження з тематики публічного управління в контексті децентралізації, які окреслюють ширший контекст змін у системах місцевого врядування.

У **другому блоці** аналізується література, присвячена інституційній спроможності українських територіальних громад, відповідно до їх поточного рівня інституційної зрілості.

Третій блок фокусується на літературі, що аналізує зміну стратегічних моделей управління в умовах кризи — зокрема, у період пандемії COVID-19, політичної турбулентності або воєнних дій.

Нарешті, **четвертий блок** складається з актуальних емпіричних досліджень, які з'явилися у відповідь на виклики повномасштабного російського вторгнення в Україну. Ці джерела надають перші спроби зафіксувати та осмислити, як війна вплинула на адаптаційні механізми громад, нові форми стратегічної взаємодії та трансформацію ключових пріоритетів на локальному рівні.

Теоретичні засади децентралізації та субнаціонального врядування

Світовий досвід децентралізації загалом підтверджує, що перерозподіл влади на користь місцевого рівня здатен покращити надання послуг і підвищити ефективність публічного врядування завдяки більшій чутливості до локальних потреб (Castles, 1999; Smoke, 2015). Залучення громадськості до ухвалення рішень на місцях також сприяє зростанню довіри до влади та забезпечення легітимності політичного процесу. Також емпіричні дослідження показали, що моделі “спільнотної децентралізації” із активною участю громадян формують довіру між громадою і державою та підвищують здатність політики гнучко адаптуватися під час криз (Stark, 2014). Більше того, фінансова децентралізація в ряді країн асоціювалася з вищими темпами економічного зростання (Castles, 1999) і нижчою інфляцією, що підтверджує потенціал місцевого самоврядування сприяти сталому розвитку. Загалом, аргументи на користь децентралізації сходяться на тому, що вона **може** підвищити ефективність публічного управління, підзвітність влади та якість життя громадян за рахунок наближення влади до людей (Stark & Taylor, 2014; Smoke, 2015).

Разом з тим, у науковій літературі наголошується на тому, що позитивні ефекти децентралізації проявляються нерівномірно в залежності від контексту та спроможності суб'єктів децентралізації. Теоретики підкреслюють складність цієї реформи та необхідність враховувати контекст: просте копіювання моделей без належної адаптації може призвести до “пасток спроможності”, коли формально створені інститути не виконують задекларованих функцій (Andrews et al., 2017). Практичні огляди показують, що результати децентралізації часто не виправдовують завищених очікувань, особливо якщо не впроваджено належних інструментів, які забезпечують наявність достатніх ресурсів на локальному рівні (Smoke, 2015). Дослідники наголошують, що **децентралізація сприяє утворенню своєрідного “ринку юрисдикцій”**, де громади конкурують за ресурси і мешканців; у такому змаганні виграш отримують ті, хто спроможний запропонувати кращі умови життя та управління (Dell’Anno & Teobaldelli, 2015). Згідно з концепцією “голосування ногами”, громадяни та бізнес обирають для проживання громади з вищим рівнем прозорості, безпеки та якості надання послуг, що стимулює конкуренцію за людський капітал (Dell’Anno & Teobaldelli, 2015). Тому менш спроможні громади з меншою кількістю ресурсів ризикують втрачати населення і можливості для зростання, якщо не адаптуються до реалій належним чином.

1.2. Інституційна спроможність та управлінські практики українських територіальних громад до 2022 року

Українська реформа децентралізації, що розпочалася у 2014 році, вважається однією з найуспішніших постмайданних трансформацій в українській публічній сфері (Tsarenko, 2023). Вона відповідала принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, виконання яких було умовою європейської інтеграції (Pintsch, 2020). Суть реформ полягала у передачі значних ресурсів і повноважень від центру до рівня територіальних громад, що мало на меті зміцнити місцеву демократію та покращити якість публічних послуг.

Загалом український досвід 2014–2021 рр. багато в чому підтверджував висновки загальнотеоретичних праць з питань децентралізації: зросли доходи місцевих бюджетів, уповільнилося скорочення сільського населення та покращилася доступність публічних послуг у громадах (Davydenko et al., 2022). Впровадження субсидіарності дозволило громадам акумулювати більше ресурсів і самостійно визначати пріоритети розвитку, що особливо важливо для віддалених або сільських територій, потреби яких раніше значною мірою ігнорувалися централізованою політикою розвитку. Окремі дослідження фіксують навіть зниження міжрегіональної нерівності завдяки можливостям громад впливати на власний розвиток (Davydenko et al., 2022). Таким чином, на початку 2020-х років в Україні сформувалося підґрунтя для довгострокового

місцевого планування: нові об'єднані громади отримали інструменти і автономію для напрацювання стратегічного бачення свого майбутнього.

Емпіричні дані свідчать, що в Україні з початку реформи децентралізації і до 2020 року більшість малих та середніх громад не мали достатнього кадрового й фінансового потенціалу для повноцінного стратегічного планування свого розвитку і досвіду якісної імплементації розробленої стратегії (Pintsch, 2020). Хоча потреба громад у розробці стратегії розвитку стала очевидною у зв'язку з необхідністю узгодити локальні пріоритети із загальнодержавною та регіональними стратегіями розвитку та підтримувалася з боку міжнародних партнерів (наприклад, програмою U-LEAD з Європою та проектом USAID «DOBRE»), на практиці багато стратегій набули формального характеру (Pintsch, 2020). Зазвичай процес їх написання проходив із залученням зовнішніх консультантів за типовими шаблонами, зосереджуючись на широких соціально-економічних показниках і «оптимізації» існуючої інфраструктури, але без чіткого довгострокового бачення розвитку унікальних конкурентних переваг громади (Pintsch, 2020). Таке впровадження стратегічного планування без наявних внутрішніх спроможностей відповідає явищу ізоморфної мімікрії (Andrews et al, 2017): коли організації переймають зовнішні форми “кращих практик”, не набуваючи справжньої спроможності до їх впровадження. Іншими словами, до початку повномасштабної війни багато українських громад мали на папері затверджені стратегії розвитку або їх напрацьовані проекти, проте ці документи нерідко не містили визначення реальних проблем та ресурсів громади і не сприяли успішній реалізації.

Водночас, такий формалізм стратегій може розглядатися не лише як вада, а як перша стадія становлення нових політичних суб'єктів. Територіальні громади як повноцінні політичні актори є надто молодим явищем, а досвід формування й реалізації стратегій до повномасштабного вторгнення часто був першим у їх історії. Враховуючи це, ізоморфна мімікрія може не стільки свідчити про патологію, скільки про відсутність раніше сформованих інституційних практик, які лише почали розвиватися. У цьому контексті доцільно звернутися до **Institutional Analysis and Development framework** (Ostrom, 1990), яка констатує, що інституційна спроможність не задається зверху, а формується в процесі адаптації, взаємодії та накопичення досвіду. Самоорганізовані актори в умовах обмежених ресурсів і невизначеності створюють нові «правила гри» і поступово вбудовують їх у стійкі інституції. Аналогічну логіку просуває й підхід **PDIA** (Problem-Driven Iterative Adaptation), який пропонує розглядати інституційний розвиток як результат багаторазових спроб вирішити реальні проблеми, з кожною наступною ітерацією з більшим рівнем спроможності (Andrews et al., 2017). Такий погляд дозволяє переосмислити слабкість перших стратегій або їх

проектів як передумову для подальшого якісного зростання, зокрема навіть у екстремальних умовах війни.

1.3. Трансформація стратегічного управління суб'єктів децентралізації у кризових умовах

Якщо перші два тематичні блоки окреслюють теоретичні засади децентралізації та особливості стратегічного планування на локальному рівні, то наразі вбачається за доцільне висвітлити прикладні дослідження, які аналізують, як саме суб'єкти децентралізації реагують на кризи та трансформують управлінські підходи. Саме в цьому контексті постає питання адаптивності та резильєнтності територіальних громад у контексті викликів повномасштабної війни.

Окрему увагу варто звернути на літературу, що досліджує інституційну спроможність місцевих органів влади до реагування на кризи. Зокрема, ряд досліджень (Barbera et al., 2024) емпірично доводять, що стратегічні реакції органів місцевого самоврядування залежать не лише від типу кризи, але й від внутрішніх організаційних потужностей (критичне мислення, фінансові ресурси, “bricolage”) та сприйняття ситуації як загрози чи можливості. Інші дослідження (Salvador & Sancho, 2023) розкривають це питання крізь призму поняття “robust governance”, яке описує спроможність громад генерувати ефективні рішення в умовах невизначеності, завдяки аналітичній, організаційній та кооперативній здатності. Усі ці дослідження підтверджують каузальний зв'язок між екзогенними шоками та зміною стратегічних моделей поведінки органів місцевого самоврядування, що узгоджується з аналітичною рамкою цього дослідження.

Сучасні підходи до стійкості суб'єктів децентралізації підкреслюють, що повернення до довоєнної «нормальності» є малоімовірним і навіть небажаним; натомість потрібна адаптація до змін та пошук нових траєкторій зростання (Christopherson et al., 2010). Концепція *резильєнтності* громад означає не стільки відновлення старого стану, скільки здатність навчатися на основі досвіду пережитої кризи і перебудовувати місцеву економіку та управління під нові умови. Для цього необхідні інституційна гнучкість, інноваційність та залучення всіх стейкхолдерів до вироблення спільного бачення майбутнього. Відомі моделі стійкості громад виділяють чотири ключові ресурси для впровадження адаптивних практик: економічний розвиток, соціальний капітал, інформація і комунікація та компетентність спільноти (Norris et al., 2008).

Також дослідниками констатується, що для колективної резильєнтності суб'єктам децентралізації важливо «*планувати відсутність плану*», тобто готуватися до невизначеності і мати навички прийняття рішень в умовах хаосу (Norris et al., 2008). Парадоксально, але стратегічне планування в таких екстремальних умовах має стати ще більш гнучким і сценарним. Інструменти

стратегічного передбачення (foresight), рекомендовані, зокрема, ОЕСР, дозволяють урядам бути “готовими до майбутнього”, розробляючи політики, стійкі до різних варіантів розвитку подій (OECD, 2025). Відповідно, суб’єкти децентралізації потребують оновлення своїх стратегічних підходів: перехід від разового складання «документу стратегії» до безперервного стратегування, орієнтованого на розв’язання актуальних проблем (problem-driven planning) та експериментального впровадження рішень з постійним навчанням на зворотному зв’язку (Andrews et al., 2017). Такий адаптивний підхід узгоджується з концепцією Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA): замість сліпого дотримання наперед визначеного плану, суб’єкти децентралізації мають визначати найбільш нагальні проблеми, поступово їх вирішувати, пробуючи різні варіанти і нарощуючи власну спроможність у цьому процесі (Andrews et al., 2017). У сучасній українській практиці вже помітні зародки подібних змін – деякі громади у 2023 році переглядають свої стратегії, додаючи до них нові пріоритети, як-от підтримка ветеранів, розвиток місцевих добровольчих формувань, психологічна допомога населенню, диверсифікація економіки під воєнні реалії (Глебова, 2024).

Водночас повномасштабна війна не лише “викрила” слабкі сторони стратегічного планування, а й стимулювала формування нових підходів. Згідно з дослідженнями (Barbera et al., 2024), організації з вищою здатністю до адаптації обирають прогресивні (forward-looking) стратегії, спрямовані на інновації, розвиток та посилення спроможностей, а не регресивні стратегії, спрямовані на збереження статус-кво, зменшення активності або уникнення ризиків. Це підтверджується і дослідженнями стійкості українського суспільства на локальному рівні (Volintiru & Kravets, 2025; Keudel & Huss, 2024) в яких наголошується, що саме місцеві стейкхолдери – органи влади, бізнес, громадянське суспільство – стали основними носіями резильєнтності, адаптуючи локальні стратегії до нових реалій. Це свідчить про актуальність вивчення реального впливу повномасштабної війни на зміну стратегічних пріоритетів та управлінської поведінки громад, що і є предметом цього дослідження.

1.4. Вплив повномасштабного вторгнення на територіальні громади України

Повномасштабне російське вторгнення в лютому 2022 року стало безпрецедентним випробуванням для нових територіальних громад і своєрідним “стрес-тестом” реформи децентралізації (Rabinovych et al., 2024). Перші місяці війни яскраво продемонстрували резильєнтність локального самоврядування України. Саме органи місцевого самоврядування та самоорганізовані спільноти взяли на себе основний тягар реагування на кризу на місцях – від координації підтримки Збройних Сил і розселення внутрішньо переміщених осіб до

забезпечення базових комунальних послуг в умовах бойових дій (Romanova, 2022). Децентралізація надала громадам критично важливі ресурси і автономію для цих дій: місцеві бюджети могли оперативніше спрямовувати фінансові ресурси на оборону і гуманітарні потреби, не чекаючи вказівок центральної влади (Rabinovych et al., 2024). Крім матеріальних ресурсів, вагому роль зіграли налагоджені за більш мирних часів горизонтальні зв'язки – партнерства між громадами, місцевим бізнесом і громадськістю, які дозволили швидко мобілізувати соціальний капітал і інформаційні мережі для спільного вирішення нагальних проблем (Rabinovych et al., 2024). Дослідження доводять, що спроможність громади генерувати власні доходи та залучати різнопланові ресурси (результат фінансової децентралізації) статистично значуще підвищила її готовність протистояти багатовимірному шоку вторгнення. Іншими словами, громади, які до війни мали краще розвинену економічну базу та практики локальної співпраці, виявилися більш стійкими перед обличчям хаосу війни (Rabinovych et al., 2024). Децентралізація також сприяла зростанню громадської участі та довіри, що в кризовій ситуації перетворилося в суспільну згуртованість і готовність спільно діяти. Важливо, що ці ефекти помітні не лише в окремих випадках: кількісний аналіз показав, що віддаленість громади від лінії фронту, обсяг власних доходів, накопичений досвід самоврядування та мережі співпраці суттєво вплинули на її резильєнтність у 2022 році (Rabinovych et al., 2024). Таким чином, практичний досвід повномасштабної війни емпірично корелює з теоретичними положеннями, викладеними в науковій літературі щодо взаємозв'язку між децентралізацією та ефективністю кризового реагування: посилені інститути місцевого самоврядування дійсно здатні швидше й ефективніше реагувати на виклики, ніж централізована система (Romanova, 2022; Rabinovych et al., 2024).

Однак ці досягнення не слід ідеалізувати – війна виявила й вразливі місця, особливо у менш спроможних громадах. Реформа не повністю подолала традиційний розрив між великими містами і периферією. Сільські та малі громади навіть до війни переважно демонстрували нижчу здатність до генерування доходів, а відтак мали менше запасів міцності. Умови воєнного часу тільки загострили ці диспропорції (Rabinovych et al., 2024). З 2022 року малі та середні громади зіткнулися з різким падінням доходів: значну частину місцевих надходжень (так званий, військовий ПДФО) було централізовано для фінансування армії. Одночасно відбувся відтік населення за кордон або до більших міст; багато працездатних чоловіків мобілізовано, що паралізувало місцевий малий бізнес та інші шоківі фактори. На третій рік війни постала також комплексна соціальна проблема інтеграції внутрішньо переміщених осіб: значна частина людей, що знайшли прихисток у відносно безпечних громадах, не змогли

там закріпитися – дехто рушив далі, хтось навіть повернувся до прифронтових чи окупованих територій. Попереду – виклик реінтеграції десятків тисяч ветеранів та членів їх сімей, які потребуватимуть робочих місць, житла, реабілітації та соціальної підтримки (Глебова, 2024). Усе це накладається на ресурсні обмеження малих громад і породжує питання про саму життєздатність деяких із них. Таким чином, малі та середні громади України опинилися зараз у надзвичайно складному становищі: вони змушені підтримувати базове функціонування на тлі економічного спаду та демографічних втрат, паралельно вирішуючи нові довгострокові завдання – інтеграцію переселенців, збереження людського капіталу і підготовку до повоєнної відбудови.

Ці обставини докорінно змінюють стратегічний ландшафт розвитку громад. Якщо раніше більшість місцевих стратегій акцентувались на покращенні стандартних соціально-економічних показників (доходи, інфраструктура, інвестиції), то тепер пріоритети мають як мінімум адаптовуватись до контексту функціонування громади. Постало питання **виживання та стійкості** громад у буквальному сенсі: як утримати населення від виїзду, забезпечити базові послуги в умовах війни і закласти фундамент для відновлення після перемоги. Фактично “старі стратегії” розвитку опинилися під руїнами війни – цілі й показники, актуальні у мирний час, багато в чому втратили сенс або мають бути переглянуті крізь призму нової реальності.

Підсумовуючи огляд усіх блоків літератури, наукові підходи і досвід останніх років окреслюють двоїсту картину. З одного боку, децентралізація суттєво підвищила інституційну спроможність українських громад і їхню резильєнтність перед зовнішніми шоками – без цих реформ опір повномасштабній агресії та підтримка життя на місцях були б значно слабшими (Romanova, 2022; Rabinovych et al., 2024). З іншого боку, екстремальні обставини війни висвітлили дисбаланси та обмеження: найменш спроможні громади опинилися під загрозою соціально-економічного занепаду, якщо не адаптують власні моделі розвитку.

І хоча література приділяє значну увагу впливу децентралізації на реагування під час кризи, поки що мало відомо про те, *як саме криза впливає на подальше стратегічне планування розвитку на локальному рівні*. Іншими словами, бракує досліджень про те, як екстремальні зовнішні фактори – такі як повномасштабна війна – сприяють переосмисленню довгострокового бачення майбутнього в громадах. Це особливо актуально для українського контексту: питання стратегічного планування громад було недостатньо вивчено навіть у більш мирний час, а в нових умовах виникло концептуальне та практичне провалля в розумінні оптимальної траєкторії розвитку малих і середніх територіальних громад країни. Таким чином, я визначаю наступну **прогалину в**

наукових дослідженнях: необхідно з'ясувати, яким чином пережитий великий шок змінив пріоритети та уявлення про розвиток у найбільш вразливих суб'єктів децентралізованої системи. Заповнення цієї прогалини, що є однією з цілей цього дослідження, матиме як теоретичне, так і прикладне значення – воно допоможе сформулювати нові підходи до стратегування розвитку на місцевому рівні, що поєднують **сталість, спроможність і резильєнтність** громад в умовах невизначеного майбутнього.

Узагальнюючи наявні підходи, це дослідження поєднує інституційний підхід до аналізу локального самоврядування (Ostrom, 1990) та сучасні емпіричні дослідження адаптивності громад у кризовий період (Barbera et al., 2024; Volintiru & Kravets, 2025). Таким чином, **теоретичний внесок** роботи полягає в інтеграції підходів Еліно́р Остром для аналізу трансформації стратегічного планування в громадах. **Емпіричний внесок:** у дослідженні конкретних випадків адаптації малих і середніх громад до викликів війни, що дозволяє краще зрозуміти динаміку стратегічного розвитку та інституційного навчання на локальному рівні.

2. АНАЛІТИЧНА РАМКА

Це дослідження спрямоване на те, щоб дати відповідь на питання: *яким чином події періоду повномасштабної російсько-української війни 2022–2024 років вплинули на зміну стратегічних пріоритетів розвитку малих і середніх територіальних громад України?*

2.1. Концептуалізація основних змінних

У межах цього дослідження незалежною змінною (X) є **події періоду повномасштабної російсько-української війни 2022–2024 років**, які проявляються через низку параметрів:

- **(X1) Безпекові загрози** – включає наближеність громади до зони активних бойових дій, наявність обстрілів або окупації, руйнування та стан критичної та соціальної інфраструктури. У науковій літературі зазначається, що ці фактори суттєво впливають на реактивність місцевого управління (Rabinovych et al., 2023; Volintiru & Kravets, 2023).
- **(X2) Демографічні зміни** – охоплюють як відтік населення з територій з високим рівнем загроз, так і приріст населення через прибуття внутрішньо переміщених осіб (ВПО), формування нових уразливих груп, зокрема ветеранів та членів їхніх родин. Роль демографії у трансформації місцевих політик та пріоритетів діяльності підкреслюється як один із критичних факторів для резильєнтності і спроможності громади до адаптивності в діях (Rabinovych et al., 2023; Romanova, 2022).
- **(X3) Зміни в бюджетній структурі** – включають як втрату джерел надходжень (зменшення ПДФО через його переспрямування до центрального бюджету, зменшення податкових надходжень внаслідок зниження економічної активності в громаді), так і можливі додаткові ресурси (наприклад, через збільшення податкових надходжень через релокацію підприємств до громади, централізовану допомогу для облаштування об'єктів і надання відповідних послуг ВПО).
- **(X4) Нові вимоги центральної влади** – наприклад, зміни до державних будівельних норм (ДБН), нові стандарти освітнього процесу, охорони здоров'я та затвердження інших інструктивних документів, що коригують діяльність органів місцевого самоврядування (ОМС) під час дії воєнного стану.

Залежною змінною є **стратегічні пріоритети розвитку малих і середніх територіальних громад**. У рамках цього дослідження цей термін вживається для позначення сукупності цілей і напрямів розвитку, визначених у стратегічних документах громади на основі аналізу потреб, ресурсів та бачення майбутнього. Ці пріоритети, зазвичай, формуються через процес стратегування та

закріплюються у вигляді стратегічних і операційних цілей, планів заходів, програм розвитку тощо.

У цьому контексті також важливо враховувати **модераторні фактори**, які можуть посилювати або послаблювати очікувані зв'язки між змінними. Згідно з дослідженням Rabinovych et al. (2023), адаптаційна здатність громад суттєво варіюється залежно від розміру громади, її географічного розташування та інтенсивності впливу війни. Ці чинники виступають не лише як модератори, що впливають на силу чи напрямок зв'язку між наслідками війни та стратегічними змінами, а й формують типи адаптивного врядування (*adaptive governance modes*). Наприклад, громади зі схожим рівнем безпекових загроз можуть демонструвати різні стратегії реагування – від централізованої мобілізації ресурсів до більш горизонтальної, інституційно розосередженої адаптації – залежно від наявної управлінської інфраструктури та культури взаємодії з громадянами.

На основі зазначеного вище дослідження, я вивожу три типи досліджуваних громад в рамках своєї роботи:

- **Тип А: громади із значним впливом війни** (*conflict-saturated municipalities*) – окуповані, прифронтові або ті, що пережили масштабні руйнування.
- **Тип В: громади з помірним впливом** (*conflict-affected municipalities*) – не були безпосередньо в зоні бойових дій, однак мають значний вплив внаслідок факторів війни, таких як ВПО, економічне переформатування, мобілізація військовозобов'язаних.
- **Тип С: громади зі слабким або опосередкованим впливом війни** (*peripherally-affected municipalities*) – з відносно стабільною інфраструктурою, однак новими викликами, пов'язаними з економічною адаптацією тощо.

2.2. Теоретична рамка

Базовою концептуальною основою дослідження є підхід, сформульований Е. Остром у межах теорії поліцентричного врядування. Остром підкреслює, що ефективне управління спільними ресурсами можливе за наявності локальних правил, довіри між учасниками, внутрішньої відповідальності та участі мешканців у прийнятті рішень (Ostrom, 1990). Територіальні громади як суб'єкти децентралізації в Україні мають потенціал для такого самоврядного підходу до стратегічного розвитку, проте повномасштабна війна стала зовнішнім шоком, що поставив під питання сталість цих управлінських механізмів.

Остромівський підхід дозволяє інтерпретувати громаду не лише як адміністративну одиницю, а як політичну спільноту, здатну колективно визначати свої стратегічні орієнтири завдяки модерації та координаційної діяльності

місцевої влади. Водночас застосування підходу PDIA (Problem-Driven Iterative Adaptation) хоч і релевантне у кризових умовах, але обмежене в цьому дослідженні через фокус на процесах впровадження політик або послідовній адаптації в умовах інституційної невизначеності, коли у дослідженні основний фокус приділено формуванню стратегії розвитку та визначенню стратегічних пріоритетів.

2.3. Теоретичні очікування

Виходячи з аналітичного питання дослідження та запропонованої концептуальної рамки, формулюються три альтернативні теоретичні очікування (theoretical expectations), які відображають можливі сценарії реакції малих і середніх територіальних громад України на трансформаційний тиск, спричинений подіями повномасштабної війни 2022–2024 років.

- **ТО₀:** *Стратегічні пріоритети малих і середніх територіальних громад залишаються незмінними попри екзогенний шок війни.* Це очікування відображає припущення про інституційну інерцію, обмежену спроможність до адаптації або формальне стратегування, яке не пов'язане з фактичними умовами функціонування громад.
- **ТО₁:** *Період повномасштабної війни змінив або модернізував фактичні пріоритети стратегічного планування громад, однак ці зміни не були формалізовані у відповідних стратегічних документах.* Це очікування базується на припущенні, що громади мають певну адаптивну здатність і змінюють підходи «в полі», проте з огляду на обмежену адміністративну спроможність, правову невизначеність або бюрократичні обмеження, ці зміни не встигають відобразитися у формальних стратегіях розвитку.
- **ТО₂:** *Період повномасштабної війни суттєво змінив фактичні пріоритети розвитку громад, і ці зміни були інституціоналізовані через оновлення або перегляд стратегічних документів.* Це очікування демонструє найвищий рівень адаптивності громади та її здатність поєднувати практичне реагування на екзогенну кризу з інституційною гнучкістю у процесі стратегування.

Таким чином, очікування варіюються від повної відсутності як формальних, так і фактичних змін у стратегічних пріоритетах розвитку ТГ (ТО₀), до часткової – фактичних змін у пріоритетах, які не були зафіксовані у стратегії (ТО₁), і до повної – формалізованої (ТО₂). Ці теоретичні сценарії дозволяють емпірично перевірити, якою мірою територіальні громади демонструють стратегічну адаптивність у відповідь на кризовий контекст, і наскільки інституційні механізми стратегування в Україні здатні до осмисленої реакції на надзвичайні події.

3. ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

Це дослідження здійснене в межах **пошукового (exploratory) дизайну**, що найкраще відповідає меті: виявити, як повномасштабна війна вплинула на стратегічне планування малих і середніх територіальних громад України. Пошуковий дизайн дозволяє дослідити нові явища або такі, що ще не були достатньо концептуалізовані в науковій літературі, а також створити підґрунтя для формування нових гіпотез або подальших підтверджувальних досліджень. На відміну від підтверджувального дизайну, орієнтованого на тестування вже наявних теорій, пошуковий підхід надає змогу виявити нові патерни, практики та зміни, які допоможуть заповнити виявлену прогалину в наукових дослідженнях.

У контексті цього дослідження, стратегічна адаптація громад, як інституційне явище, залишається малодослідженою сферою, особливо в умовах багатовимірної кризи (війна, інституційна дестабілізація, ресурсна напруга). Саме тому вибір пошукового дизайну дає змогу ідентифікувати зміни, які не завжди знаходять відображення в офіційних документах, але є критичними для розуміння адаптаційної динаміки.

Саме дослідження ґрунтується на засадах парадигми **раціонального інституціоналізму (Rational Choice Institutionalism)**. В її межах інститути розглядаються як обмеження або правила гри, в яких діють раціональні актори (в даному випадку – керівництво територіальних громад), що прагнуть максимізувати вигоди за умов обмежених ресурсів та високої невизначеності. У воєнний час це означає, що управлінці територіальних громад адаптують свої дії для забезпечення легітимності, стабільності та виживання громади як соціального утворення. Такий підхід дозволяє аналізувати не лише формальні стратегії, а й неформальні практики прийняття рішень та переорієнтації управлінських пріоритетів, що особливо актуально в умовах системної турбулентності.

3.1. Операціоналізація понять

Для якісного обґрунтування та розуміння зв'язку між теоретичними очікуваннями цього дослідження та емпіричними даними, операціоналізовано так поняття як «стратегічні пріоритети розвитку громад», «зміна стратегічних пріоритетів», «формальне планування» та «фактична реалізація» наступним чином:

- *Стратегічні пріоритети розвитку громад* – це ключові сфери та напрями розвитку територіальних громад, спрямовані на досягнення довгострокових цілей через раціональне використання активів та ресурсів, враховуючи специфічні потреби громади та виклики зовнішнього середовища. Такі пріоритети мають враховувати локальний контекст, можливості міжмуніципальної кооперації та підняття сильних сторін на

якісно новий рівень за допомогою кластерної логіки (Dell’Anno, 2015; Castles, 1999);

- *Зміна стратегічних пріоритетів* – це процес переорієнтації ресурсів, часу та зусиль громади на нові напрями діяльності, які виникають у відповідь на зміну зовнішніх умов або появу нових викликів, що вимагають термінових дій. У контексті кризового управління, дослідження відзначають, що зміна пріоритетів є природним наслідком адаптації до кризових ситуацій (Stark, Taylor, 2014);
- *Формальне планування* – це офіційно задекларовані напрями стратегічного розвитку, які зафіксовані в затверджених документах, таких як статут громади, стратегії розвитку чи плани дій з конкретних сфер. Саме такі документи необхідні для налагодження високоефективної взаємодії з міжнародними партнерами, донорами, інвесторами, та для формування зрозумілих та прозорих процесів розвитку (Pintsch, 2020);
- *Фактична реалізація* – це практичні заходи та оперативні рішення, які реалізуються керівництвом територіальних громад в умовах змін або кризових ситуацій, незалежно від того, чи є вони відображеними у формальних документах. Зокрема українські дослідження процесів децентралізації у часи повномасштабної війни зазначають, що формальні стратегії переважно не відповідають реальним викликам громад, через що вони вимушені приймати оперативні рішення, які не стосуються або навіть суперечать стратегічним пріоритетам, зафіксованим у стратегічних документах громади (Romanova, 2022; Глебова, 2024).

3.2. Вибірка громад

У цьому дослідженні розглядаються сім територіальних громад, які класифікуються як малі або середні — відповідно до критерію чисельності населення до 50 тисяч осіб. Такий вибір зумовлений специфікою управлінських викликів, з якими стикаються саме ці громади, а також тим, що більшість існуючих досліджень фокусуються на аналізі централізованих політик децентралізації або ж на великих міських громадах (через більшу наявність даних і вищу спроможність місцевих рад таких громад до впровадження елементів прозорості та взаємодії зі стейкхолдерами).

Вибір кейсів здійснювався за принципом **multiple case study**, а саме варіативного порівняння (громади з різних регіонів та урбаністичного типу) з впровадженням типології контексту воєнного впливу (на основі Rabinovych et al., 2023). Вибірка сформована за принципом цілеспрямованого добору (**purposeful sampling**), що відповідає цілям пошукового якісного дослідження, спрямованого на виявлення варіативності адаптаційного потенціалу в громадах із різним рівнем впливу війни. Кількість кейсів ($n = 7$) відповідає практиці якісних досліджень на

основі порівняльного аналізу, що дозволяє досягти **аналітичної глибини** без втрати **варіативності контекстів**.

Умовно, громади поділено на три типи:

- **Тип А** — громади, що зазнали **прямих наслідків війни**, розташовані поблизу зони активних бойових дій або піддавалися обстрілам (Зеленодольська міська громада, Дніпропетровська область).
- **Тип В** — громади з **помірним рівнем впливу війни**, які приймали внутрішньо переміщених осіб, відчували кадрові, фінансові чи адміністративні навантаження (Гірська сільська громада, Київська обл.; Суворовська селищна громада, Одеська обл.²; Опішнянська селищна громада, Полтавська обл.).
- **Тип С** — громади, які зазнали **мінімального прямого впливу війни**, але опосередковано відчули тиск на системи управління та розвиток (Гоцанська селищна громада, Рівненська обл.; Пустомитівська міська громада, Львівська обл.; Ясінянська селищна громада, Закарпатська обл.).

Критерії добору громад включали:

- активну участь у діяльності профільних асоціацій органів місцевого самоврядування;
- залученість до регіональних стратегічних процесів;
- досвід реалізації міжнародних проєктів розвитку (U-LEAD, USAID DOBRE / HOVERLA, GIZ тощо);
- наявність структур або фахівців, відповідальних за стратегічне планування, інвестиції, співпрацю з донорами та зовнішніми експертами;
- готовність керівництва громади до відкритої комунікації в межах дослідження.

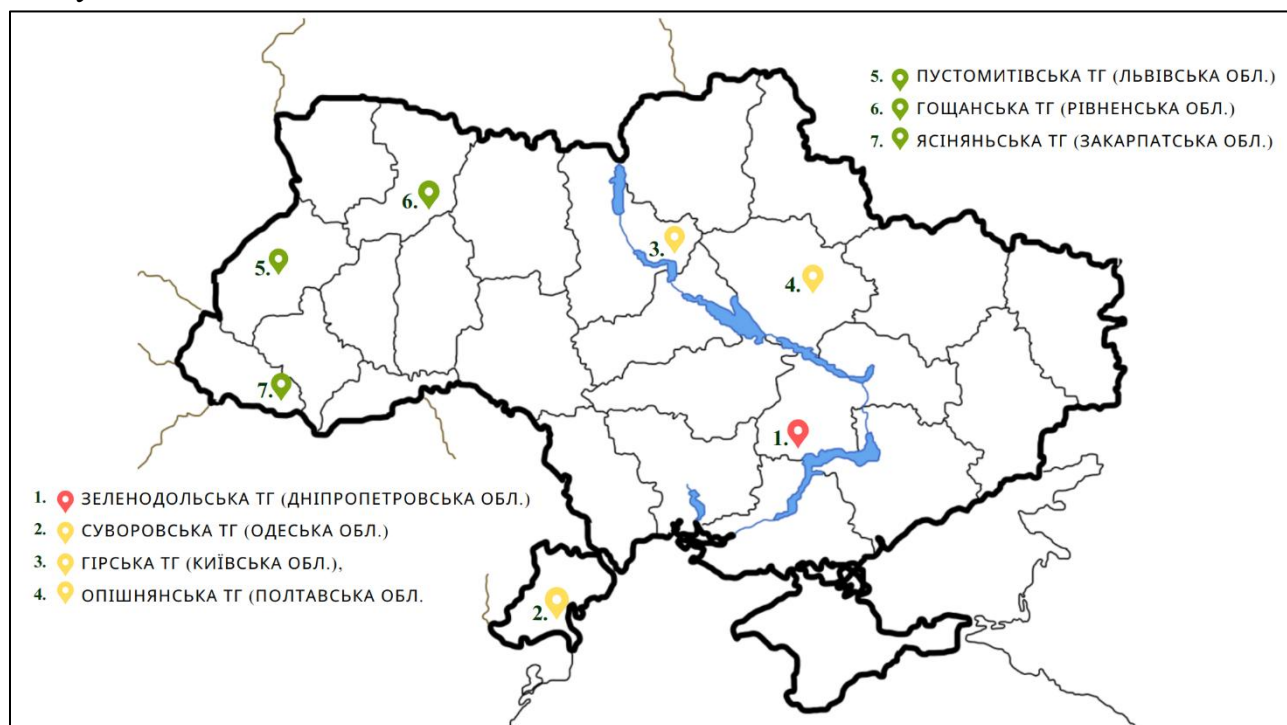
Типологія громад представлена нижче:

Назва громади	Тип	Область	Тип громади	Оцінка впливу війни
Зеленодольська ТГ	А	Дніпропетровська	Міська	Високий
Суворовська ТГ	В	Одеська	Селищна	Помірний
Опішнянська ТГ	В	Полтавська	Селищна	Помірний
Гірська ТГ	В	Київська	Сільська	Помірний
Гоцанська ТГ	С	Рівненська	Селищна	Мінімальний

² Попри те, що адміністративний центр було перейменовано, назва територіальної громади залишилася чинною, оскільки на сьогоднішній день відсутні юридичні підстави та механізми для зміни назв територіальних громад. Водночас у Верховній Раді зареєстровано законопроект №13065 від 10.03.2025, який передбачає внесення змін до чинного законодавства щодо процедури найменування (перейменування) територіальних громад, уточнення їхньої категорії (сільська, селищна чи міська), а також особливостей найменування органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права.

Назва громади	Тип	Область	Тип громади	Оцінка впливу війни
Пустомитівська ТГ	С	Львівська	Міська	Мінімальний
Ясінянська ТГ	С	Закарпатська	Селищна	Мінімальний

Територіальне розташування обраних громад відображено на мапі України наступним чином:



3.3. Методи збору та обробки даних

Це дослідження базується на якісному підході до збору емпіричних даних, який передбачає використання напівструктурованих інтерв'ю з ключовими посадовими особами в органах місцевого самоврядування обраних громад. Цей метод є релевантним у випадках, коли дослідницький інтерес полягає у розкритті контекстуальних значень, досвіду та суб'єктивних інтерпретацій практик управління на місцевому рівні в умовах високої невизначеності та кризи.

Джерелами емпіричних даних стали:

- **стратегічні документи громад** (діючі або розроблені проекти стратегій розвитку);
- **напівструктуровані інтерв'ю з представниками місцевої влади** – зокрема з головами громад, заступниками голів, секретарями ради, керівниками профільних структурних підрозділів або спеціалістами, які безпосередньо відповідають за стратегічне планування чи координацію реалізації плану заходів стратегії;

- **аналітичне порівняння** виявлених стратегічних пріоритетів у документах та практиках за результатами інтерв'ю.

Згідно з обраною якісною методологією дослідження, було розроблено напівструктурований гайд для глибинних інтерв'ю, який охоплював чотири основні тематичні блоки, що логічно впливали з аналітичної рамки дослідження та цілей дослідницького дизайну:

1. **Стратегічне бачення громади до початку повномасштабного вторгнення** – дозволяв ідентифікувати наявні пріоритети, рівень їхнього формулювання, участь громадськості та стейкхолдерів, а також інституційну спроможність до планування.
2. **Реакція на початок повномасштабної війни** – фокусувався на управлінських рішеннях у кризовий період, зміні ролей, комунікації та переоцінці цілей.
3. **Адаптація стратегічних пріоритетів** – розкривав, як громади оновлювали або трансформували свої стратегії розвитку в умовах війни, які рішення приймалися, хто ініціював оновлення, чи формалізувалися ці зміни.
4. **Інституційна спроможність та організаційне навчання** – вивчав внутрішню динаміку інституційного зростання, здатність до рефлексії та самонавчання в нових умовах.

Таке структурування дозволило забезпечити порівнюваність кейсів, логічне групування емпіричних даних, а також аналітичне узагальнення результатів за допомогою типологічного підходу.

Інтерв'ю проводилися онлайн (через Zoom), згідно з розробленим гайдом (див. Додаток Б), який включає блоки, що відповідають ключовим категоріям аналітичної рамки: стратегічні пріоритети до та після 2022 року, формальні зміни у стратегіях, неформальні практики адаптації, роль зовнішніх акторів, бар'єри та спроможність у стратегуванні. Формат напівструктурованого інтерв'ю дозволив зберегти цілісність аналітичних блоків, одночасно даючи простір для виявлення несподіваних тем, які респонденти вважають важливими.

Загалом було зібрано 7 інтерв'ю з 10 представниками обраних громад (від Гірської, Гощанської та Ясінянської ТГ було по 2 представники), тривалість яких варіювалась від 45 до 90 хвилин. Запис транскрипту інтерв'ю відбувався за згодою респондентів.

Обробка даних здійснювалася за допомогою **тематичного аналізу**, з опорою на комбінований підхід. Базові категорії для кодування були сформовані на основі аналітичної рамки, однак у процесі аналізу вони доповнювались новими емпіричними категоріями. Це дало змогу врахувати як очікувані прояви стратегічної адаптації, так і ті, що вийшли за межі первинної концептуалізації.

Додатково у дослідженні застосовано **порівняльний аналіз** між кейсами (громадами), а також між визначеними типами громад (умовно позначеними як А, Б та В), які відрізняються за ступенем впливу воєнного контексту, структурою економіки, демографічною динамікою та інституційною спроможністю. Такий підхід дозволяє виявити спільні риси та відмінності в стратегічній реакції на кризу, ідентифікувати типові траєкторії адаптації, а також зробити аналітичні припущення щодо чинників, які сприяють або, навпаки, стримують інституційну гнучкість на місцевому рівні. Порівняння проводилося як на рівні інтерпретації окремих тем, так і на рівні узагальнених патернів для кожного типу громад.

З метою **тріангуляції** даних, результати інтерв'ю зіставлялися зі змістом стратегічних документів (або їх проєктів) кожної громади. Це дозволило виявити ступінь формалізації стратегічних змін, а також визначити розриви між задекларованими цілями та фактичною управлінською практикою.

3.4. Етичні міркування

Дослідження було проведено з дотриманням основних принципів етичної поведінки в соціальних науках: інформованої згоди, добровільності участі та мінімізації потенційної шкоди для респондентів. Усі учасники інтерв'ю були заздалегідь поінформовані про мету дослідження, формат використання зібраної інформації. Усі респонденти надали усну згоду на участь, запис розмови та подальше використання отриманих даних в узагальненому вигляді.

Оскільки респонденти представляли органи місцевого самоврядування, важливою етичною вимогою було уникнення маніпулятивного використання висловлених ними позицій. У разі, якщо в ході інтерв'ю озвучувалась чутлива інформація, яка виходила за межі публічно задекларованих позицій органу місцевого самоврядування, респондентам пропонувалося самостійно визначити ступінь публічності таких тез (on/off record).

З метою підвищення достовірності аналізу застосовувалась **тріангуляція джерел** — зіставлення висловлювань респондентів із офіційними стратегічними документами та іншими відкритими джерелами. Це дозволяло не лише уникнути потенційних перекосів в інтерпретації, але й зменшити ризик спотворення фактів, зумовлений моїми власними професійними упередженнями.

3.5. Обмеження дослідження

Це дослідження має низку методологічних і аналітичних обмежень, які необхідно враховувати при інтерпретації його результатів.

1. Обмежена репрезентативність вибірки. У дослідженні було розглянуто 7 кейсів малих та середніх територіальних громад, що становить незначну частку від загальної кількості територіальних громад в Україні (1469 станом на 2022 рік, включаючи тимчасово окуповані). Через це результати не є

статистично репрезентативними та не можуть бути автоматично екстрапольовані на всю сукупність українських громад. Вибірка була сформована за критерієм проактивності, залученості в партнерські проекти та відкритості до стратегічного планування, що навмисно фокусується на потенційно інноваційних, адаптивних громадах. Це створює **упередженість вибірки (sampling bias)** в бік більш спроможних і стратегічно активних кейсів.

2. Суб'єктивність інтерпретацій. Збір емпіричних даних ґрунтувався на напівструктурованих інтерв'ю з представниками органів місцевого самоврядування – особами, що безпосередньо залучені до розробки або реалізації стратегічного планування. Це підвищує цінність зібраних даних з точки зору інституційного розуміння, однак створює ризик **соціальної бажаності відповідей**, коли респонденти можуть надавати інформацію, яка виглядає вигідною або політично коректною, а не цілком відображає реальні процеси. Навіть за умови застосування тріангуляції (зіставлення з документами) повністю усунути цю загрозу неможливо.

3. Часове обмеження. Дослідження фокусується на періоді 2022–2024 років – часі активної фази повномасштабного вторгнення, що сам по собі є **виключною кризовою ситуацією**. Стратегічні пріоритети в цей період могли бути ситуативними, адаптивними до короткотермінових загроз, а не стратегічно довготривалими. Таким чином, результати цього дослідження можуть не відображати більш тривалих чи сталих тенденцій стратегічного розвитку громад у мирний час.

4. Обмеження в обробці та аналізі документів. Стратегічні документи, що аналізувалися у межах кейсів, відрізнялися за якістю, структурою та рівнем оновлення. Частина громад мала стратегії, затверджені до початку повномасштабної війни, інші — перебували в процесі оновлення чи перегляду стратегій. Це створює **нерівномірність в якості порівнюваних даних** і обмежує можливість формального контент-аналізу з високим ступенем стандартизації.

5. Методологічна межа теоретичної рамки. Застосування підходу Institutional Rational Choice та теорії Остром дає корисні інструменти для пояснення стратегічної поведінки в умовах стресу. Водночас, ця рамка не дозволяє в повній мірі врахувати емоційні, психологічні або культурні фактори прийняття рішень, що можуть відігравати значну роль у кризових умовах. Тому пояснювальна сила обраної теоретичної рамки є **частковою** і не претендує на повноту охоплення причин стратегічної адаптації.

6. Відсутність внутрішньої верифікації. Інтерв'ю проводилися з одним або кількома представниками від кожної громади, однак не включали перевірки тверджень через незалежні джерела всередині громади (наприклад, через фокус-

групи з місцевими активістами, депутатами чи бізнесом). Це обмежує **всебічність відображення** внутрішнього бачення процесів зміни стратегій.

4. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

4.1. Стан стратегічного розвитку громад до початку повномасштабної війни (до 24 лютого 2022 року)

Станом на лютий 2022 року серед опитаних громад можна виокремити три групи: громади з чинною стратегією (Зеленодольська, Пустомитівська), громади на завершальному етапі розробки (Опішнянська, Ясінянська, Гірська), та громади, в яких стратегічне бачення існувало лише неформально (Гощанська, Суворовська). Це свідчить про загальну нерівномірність процесів стратегування в Україні напередодні повномасштабного вторгнення.

Зеленодольська громада мала чинну стратегію, розроблену за підтримки програми USAID DOBRE, яка була затверджена у 2020 році терміном на 7 років до 2027 року. Основні цілі стратегії були спрямовані на підвищення інвестиційної привабливості та комфортності громади для життя. Зокрема, значну увагу приділили розвитку туризму на основі місцевої історико-культурної спадщини – планували етнографічні дослідження, створення туристичних маршрутів, розвиток краєзнавства. Інші стратегічні пріоритети включали покращення освіти (з урахуванням реформи та рівного доступу), розбудову інфраструктури (дороги, сполучення між населеними пунктами), розвиток спортивної та рекреаційної інфраструктури на базі природних ресурсів (пляж, місця для тренувальних зборів), поліпшення медичних послуг та підтримку малого й середнього бізнесу, зокрема в аграрній сфері. Стратегія формувалася інклюзивно, через стратегічні сесії з участю різних груп (молоді, підприємців тощо), і за словами Секретаря місцевої ради – Ольги Цицюри – була дуже якісно скоординована та написана за допомогою зовнішніх експертів від програми DOBRE. Внаслідок того, що Зеленодольська громада була утворена раніше у тій формі, в якій вона остаточно утвердилась внаслідок другої хвилі реформи децентралізації, та якісного управлінського менеджменту, керівництво громади неформально визначало стратегічні пріоритети на десятиліття вперед. Зокрема місцева влада вже враховувала те, що основне джерело економіки громади – це Криворізька ТЕЦ, і внаслідок світових тенденцій у зеленій енергетиці та диференціації економіки необхідно вже планувати заходи щодо трансформації громади.

Опішнянська громада на початок 2022 року знаходилася в процесі розробки стратегії. За підтримки експертів Київської школи державного управління ім. С. Нижного, ще до війни напрацювали перший проєкт стратегічного плану. Візія громади окреслювалася як *«зразкова громада, комфортна, з усіма умовами»*, зі слоганом *«жити на повні груди»*. За словами Марії Волошиної, робота зовнішніх експертів була задовільною, адже вони якісно працювали з матеріалами і заглиблювалися у локальний контекст. Серед пріоритетів проєкту стратегії були створення привабливих умов проживання (у

тому числі для дистанційної роботи), розвиток туризму та надання якісних сервісних послуг. Громада вже розробила власний бренд і айдентику, культові активності, зокрема проводився щорічний фестиваль «Слива-фест» для промоції локального продукту. Також планувалося використати доходи від нафтогазової ренти (адже вже враховувалось те, що видобуток не є стабільним в далекосяжній перспективі) для диверсифікації економіки: розвивати переробні підприємства (додана вартість), створювались комунальні підприємства для забезпечення робочих місць (було засновано КП «Опішня-Агро», бо ініціатив з приватного сектору для створення відповідних підприємств не було). Окремим напрямом був розвиток культурної спадщини – локального гончарства, адже в громаді є Національний музей гончарства, музей Кричевського та ін. До 2022 року туризм був слабо розвинений: численні туристи приїздили лише на кілька годин до музею і не залишали значних коштів в самій громаді (туристичний збір у 2020 році був нульовим). Відповідно, стратегічною метою стало затримати туристів довше, розвивати інфраструктуру для їх обслуговування (проживання, послуги), щоб громада отримувала відповідний капітал. Отже, перед війною Опішнянська ТГ фактично визначила для себе кілька ключових точок зростання: агропереробка, комунальні підприємства, туризм на базі гончарства та місцевих промислів, комфортне середовище для проживання у сільській місцевості посеред природи.

Суворовська громада є однією з наймолодших у вибірці, адже була створена у 2020 році на базі окремих населених пунктів з трьох різних районів, і станом на кінець 2021 року якраз розробляла свою першу стратегію з нуля. Зі слів заступниці селищного голови – Інни Мушикової, для цього співпрацювали з одним із науково-дослідних інститутів одеської області, який громадам рекомендувала обласна рада. Було створено робочу групу із залученням старост і активних мешканців для визначення пріоритетів. Основні визначені стратегічні пріоритети багато в чому типові для громад на початку їх розвитку: ремонт доріг, покращення об'єктів комунальної власності (заклади освіти, культури, охорони здоров'я), підвищення якості надання послуг мешканцям, розвиток системи охорони здоров'я та підтримка місцевого бізнесу. Громада усвідомлювала свій аграрний профіль, тож розглядала проєкти стимулювання агробізнесу та його підтримки. Ці напрямки і лягли в основу проєкту стратегії розвитку наприкінці 2021 року.

Гощанська громада. Гощанська селищна громада (Рівненська область) до лютого 2022 року не мала затвердженої стратегії розвитку на момент початку повномасштабної війни, що підтверджується інформацією з сайту та соцмереж територіальної громади. Розвиток відбувався на неформально погоджених пріоритетах, відштовхуючись від доступних ресурсів та можливостей.

Ключовими напрямками де-факто були благоустрій (дорожня та комунальна інфраструктура, громадські простори) і освіта, які отримували значну частину бюджету. Також увага приділялася співпраці з бізнесом, але ці пріоритети не були чітко операціоналізовані у вигляді офіційного документа та плану заходів. Потреба напрацювання стратегії розвитку існувала і започатковувався процес щодо її розробки, однак він не був чітко інституалізований.

Гірська громада. Станом на початок 2022 року в Гірській громаді ще не було затверджено офіційної стратегії розвитку, однак процес її розробки перебував на фінальній підготовчій стадії. Наприкінці 2021 року була сформована стратегічна робоча група, проведено першу стратегічну сесію, результати якої було опрацьовано для подальшої роботи над документом. Попри відсутність затвердженої стратегії, керівництво громади виокремлювало низку ключових напрямів як пріоритети місцевої політики.

До повномасштабної війни фактичними стратегічними пріоритетами громади були: покращення якості життя мешканців, розвиток соціальної та транспортної інфраструктури, модернізація освітньої сфери, а також створення сприятливих умов для залучення інвестицій. Окремою темою залишалося питання взаємодії з мешканцями: як зауважила представниця громади, частина населення орієнтувалася переважно на столицю, що формувало певний розрив у локальній громадянській активності.

Фінансово-економічна спроможність громади до 2022 року була відносно високою – за рахунок вигідного розташування між Києвом і Борисполем, значного прошарку заможних мешканців та стабільних податкових надходжень від діяльності ДП «Міжнародний аеропорт Бориспіль», розташованого в безпосередній близькості. Інституційна спроможність громади до стратегування оцінювалася як достатня, хоча й потребувала залучення зовнішніх експертів для забезпечення якості процесу – зокрема, для координації, дотримання законодавчих вимог та фасилітації широкого залучення стейкхолдерів.

Пустомитівська громада. Від початку утворення Пустомитівської громади місцеве керівництво усвідомлювало потребу в наявності якісної стратегії розвитку, яка б дозволила скоординувати бачення та зусилля різних інституцій громади — міської ради, депутатського корпусу, керівництва комунальних підприємств і закладів — і спрямувати їх на розкриття потенціалу території. Робота над розробкою стратегії стартувала ще у 2020 році за методичної та фасилітаційної підтримки експертів Центру розвитку «Громада UA», а вже у 2021 році документ був офіційно затверджений з терміном дії до 2027 року.

Заступник міського голови Андрій Пелехатий відзначає, що ключову роль у цьому процесі відіграла команда зовнішніх фахівців, які забезпечили високий

рівень координації, зібрали якісну емпіричну базу та налагодили справді інклюзивний діалог зі стейкхолдерами. У процесі розробки були залучені представники різних секторів — освіти, культури, бізнесу, соціальної сфери — що дозволило сформувати стратегічний документ, який репрезентував інтереси не лише органів влади, а й ширшої спільноти. Попри те, що повного охоплення усіх мешканців досягнути не вдалося, цей процес став першим дієвим майданчиком для комунікації між усіма ключовими групами громади.

Серед стратегічних пріоритетів громади до початку повномасштабної війни було визначено кілька ключових напрямів: розвиток освітньої інфраструктури (включно з дошкільною та позашкільною освітою), підтримка підприємництва, надання якісних соціальних послуг, а також розбудова сучасної, комфортної інфраструктури з урахуванням екологічних стандартів. Одразу після затвердження стратегії розпочалася реалізація низки проєктів, зокрема: будівництва першої черги водоочисних споруд, нової школи в с. Семенівка, облаштування спортивного майданчика з сучасною інфраструктурою в Містківському старостинському окрузі. Окрему увагу приділено сприянню проєкту житлового будівництва — зокрема, плануванню нового житлового району, що мав би потенційно збільшити населення громади на понад 6 тисяч осіб при наявних 17 тисячах, із відповідним моделюванням навантаження на інфраструктуру.

Хоча реалізація багатьох із запланованих проєктів була перервана або відкладена через початок повномасштабної війни, практика стратегування в Пустомитах засвідчила свою життєздатність, результативність і здатність інтегрувати інтереси та ресурси різних суб'єктів розвитку громади.

Ясінянська громада. До початку повномасштабної війни Ясінянська громада перебувала на завершальному етапі розробки стратегії розвитку за підтримки програми U-LEAD з Європою. Процес був інклюзивним, із широким залученням громадськості, та координувався зовнішніми фахівцями. Стратегічними пріоритетами визначено розвиток туризму (з акцентом на гуцульську культуру), підтримку малого і середнього бізнесу, а також підвищення якості життя мешканців — насамперед у сфері освіти та соціальних послуг.

Інституційна спроможність громади у сфері стратегічного управління поступово зростала. Місцева влада активно долучалася до навчальних програм, тематичних семінарів і навчань із питань стратегування, переймала успішні кейси інших громад. Важливим інституційним кроком стало створення у структурі селищної ради окремих підрозділів, відповідальних за економічний розвиток, залучення інвестицій та розвиток туризму.

4.2. Зміни стратегічних пріоритетів на початку повномасштабної війни (після 24 лютого 2022)

Початок повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року кардинально перервав реалізацію довоєнних планів у всіх громадах. Перші місяці війни висунули на перший план зовсім інші, негайні завдання – безпека, гуманітарна допомога, підтримка армії, робота з переселенцями. Стратегічне планування та реалізація плану заходів стратегії де-факто були поставлені на паузу, поступившись місцем кризовому управлінню. Попри відмінності у географічному положенні, масштабі загроз і початкових стратегічних амбіціях, усі громади зіткнулися з необхідністю негайного перегляду пріоритетів уже навесні 2022 року. Ключові вектори змін стосувалися безпеки, гуманітарної допомоги, підтримки сил оборони та інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Зеленодольська ТГ опинилася на передовій лінії конфлікту. Вже 1 березня 2022 року російські окупаційні війська були на околицях Зеленодольська, місто зазнавало обстрілів «Градами», було зруйновано значну кількість інфраструктурних об'єктів і перервано ланцюги постачання навіть першочергових товарів. Громада фактично була відрізана від зовнішнього світу: магазини не працювали, зв'язок і логістика обірвалися, надання соціальних послуг припинилося. У цих умовах місцева влада зосередилася на двох ключових напрямках: евакуація людей та забезпечення тих, хто залишився. *«Перше, нам треба було допомогти людям виїхати»*, – згадує Секретар Ради Ольга Цицюра. Було організовано автобусні маршрути для евакуації мешканців до Кривого Рогу і на залізницю в Апостоловому (найближчому залізничному пункті до міста, від якого ходили електрички). Керівництво громади навіть заохочувало виїзд родин з дітьми, вважаючи, що менша кількість людей на місці зменшить ризики і тягар відповідальності на військових та місцевій владі. Паралельно було налагоджено екстрену комунікацію: голова громади регулярно виходив у прямі ефіри, інформував про небезпеку і відповідав на запитання жителів. Щоб втримати виконання базових функцій місцевого самоврядування, терміново було перебудовано роботу апарату місцевої ради: більшість працівників виїхали, залишилося лише 3–4 особи, тому було запроваджено віддалену роботу для бухгалтерів, фінансистів, ІТ-фахівців з метою підтримати базові процеси життєдіяльності. Також постала проблема постачання продовольства і ліків: громада створила стратегічний запас і організувала роздачу гуманітарної допомоги населенню. Суттєву підтримку надали зовнішні стейкхолдери – компанія ДТЕК першою з власної ініціативи почала завозити продукти в місто під обстрілами (адже велика ТЕС, так зване «градообразуюче» підприємство Зеленодольська, перебуває у їх власності), інші благодійні фонди долучилися до забезпечення медикаментами. Усі ресурси та зусилля Зеленодольської громади в

цей період були спрямовані на виживання, цивільний захист та гуманітарну підтримку. Не дивно, що заплановані до цього *«стратегічні цілі... ніяк не б'ються з тими викликами, які стояли під час безпосереднього ведення бойових дій на території громади»*, питання довгострокового розвитку тимчасово втратило актуальність, поступившись абсолютному пріоритету виживання громади в умовах воєнних дій.

Опішнянська ТГ хоча і перебувала в умовно тиловій Полтавській області, початок війни також спричинив шок серед місцевої влади, мешканців, і спровокував перегляд пріоритетів. *«Зразу коли почалася війна, звичайно, було не до туристів – це питання взагалі відпало»*, – відверто зазначає Марія Волошина. Туристична галузь, яка до того розвивалася, миттєво зупинилася. У лютому-березні 2022 існували реальні побоювання, що ворог може прорватися до Полтавщини, велися розмови про можливу оборону громади через її наближеність до Сумської та Харківської областей. Головним викликом стала підтримка внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Через Опішню пролягали шляхи евакуації з Харківської і Сумської областей, і вже за перші три місяці громада прийняла значний для себе потік переселенців. Станом на кінець 2022 року в громаді офіційно перебувало близько 2500 ВПО (понад 20% довоєнного населення громади). Місцева влада терміново організовувала процес розселення людей по всіх можливих локаціях: облаштовували місця компактного проживання, залучали вільні будинки, комунальні приміщення. Ця гуманітарна робота поглинала майже всю увагу у 2022-му. Марія Волошина згадує, що *«ніхто навіть не згадував про туризм»*, проте громада ментально згуртувалася для підтримки армії та тероборони: багато мешканців добровільно стали до оборони, переорієнтовували свої робочі, допомагали хто чим міг. Таким чином, у перші місяці війни стратегічні проекти Опішні (розвиток туризму та економічного розвитку) відійшли на задній план. Пріоритетами стали розміщення та забезпечення переселенців, підтримка сил оборони і підтримання базових функцій життєдіяльності громади.

Гощанська ТГ, хоча і розташована на заході України, також відчула вплив війни на порядок денний. Голова громади Микола Панчук відзначає, що війна одразу *«відклала питання роздумів про стратегію взагалі»*. Головні завдання весни 2022 року були практичними: допомога Збройним силам і теробороні, координація потужного волонтерського руху мешканців на підтримку війська, а також прийом переселенців. Гоща лежить на міжнародній трасі Київ–Львів, тому стала перевалочним пунктом для біженців, що рухалися на Захід. Громада організувала їх прийняття і тимчасове розміщення, забезпечення харчуванням тощо. Тобто, навіть у відносно безпечній Рівненській області, стратегічні плани розвитку навесні 2022 були згорнуті: ресурс спрямували на підтримку армії,

координацію волонтерського руху, прийом ВПО та підтримання спокою і порядку в громаді. До системного осмислення майбутнього громада повернулася лише наприкінці 2022 року, коли управлінська енергія поступово переключилася з реагування на формування бачення.

Суворовська ТГ також не зазнала бойових дій на своїй території, але відчувала загрози через близькість до південного фронту (о. Зміїний та узбережжя Чорного моря), а також внаслідок руйнування залізничного та дорожнього мосту біля м. Затока, який фактично з'єднував Бесарабію та іншу частину Одещини та України загалом. Наразі проїзд з Бесарабії до іншої території України відбувається через пропускний пункт «Паланка», який розташовується у міжкордонній зоні з Молдовою, що викликає значні логістичні труднощі). 2022 рік для Суворовської громади пройшов під знаком пристосування до нових умов. Заступниця селищного голови Інна Мушикова прямо говорить, що це був рік, коли *«ми пристосовувалися, потрібно було приймати дуже швидко рішення»*, часто без повного аналізу їх наслідків. Довоєнний процес стратегування фактично призупинився: розробку стратегії, яка тривала у кінці 2021-го, не встигли завершити через початок вторгнення. Натомість з'явилися інші потреби. До громади, прибували переселенці (хоча масштаб не такий великий, як у прифронтових чи західних районах), тому одним з пріоритетів діяльності стала підтримка ВПО. Постали гуманітарні питання забезпечення найнеобхіднішого для новоприбулих людей (харчі, одяг, медицина). Також у місті була відсутня інфраструктура для забезпечення життєдіяльності в умовах повітряних тривог. Фактично жодне бомбосховище не відповідало нормативним вимогам, що не дозволяло якісно поновити ані освітній процесі, ані надання медичних та соціальних послуг. Суворовська громада у 2022 р. відклала на час інфраструктурні проєкти розвитку і переорієнтувалася на завдання підтримки життєдіяльності: ремонт захисної інфраструктури, забезпечення безперервної роботи комунальних служб, соціальна підтримка та цивільний захист.

На початку повномасштабного вторгнення **Гірська громада** опинилася в зоні прямої загрози внаслідок наближення російських військ до столиці та стратегічних об'єктів, розташованих поблизу. Вже вранці 24 лютого 2022 року місцеве керівництво оперативно відреагувало на нову ситуацію: за ініціативи сільського голови було скликано термінову нараду, на якій ухвалено рішення про створення гуманітарного штабу та координацію дій щодо захисту громади.

Стратегічні пріоритети громади були негайно переглянуті. Розвиток і довгострокові проєкти, що напружувались до цього часу, були повністю згорнуті. Нові пріоритети сформувалися виключно навколо безпеки, евакуації та захисту населення. Особливу увагу було приділено організації вивезення

мешканців у безпечні регіони: до цього процесу залучили приватний бізнес, який надав транспортні засоби та водіїв. Уже до 9 ранку було також створено та запущено в дію місцеве добровольче формування, а влада налагодила координацію з військовим командуванням для організації оборони території.

Таким чином, на початку повномасштабного вторгнення стратегічні пріоритети громади були звужені до однієї цілі – забезпечення фізичного виживання громади, підтримка сил оборони та організація гуманітарного реагування. Цей етап характеризувався кардинальною зміною управлінської парадигми: від орієнтації на сталий розвиток до екстремального кризового менеджменту.

На початку повномасштабної війни **Пустомитівська громада**, як і більшість громад Львівської області, зіткнулася з необхідністю негайного перегляду своїх стратегічних пріоритетів. Відхід від довоєнних планів розвитку був швидким і категоричним. Уже в перші дні після 24 лютого 2022 року Пустомити стали одним із ключових пунктів прийому хвиль внутрішньо переміщених осіб, які масово прямували на захід країни. Це потребувало миттєвої мобілізації інституційного ресурсу громади.

Міська рада ухвалила рішення про припинення реалізації всіх розвиткових проєктів, запланованих стратегією, включаючи будівництво водоочисних споруд, школи та інфраструктурні об'єкти. Усі кошти було перенаправлено на підтримку оборонних потреб, забезпечення безпеки громади та допомогу Збройним силам України. Паралельно було створено та забезпечено діяльність місцевого добровольчого формування, а також розгорнуто системну роботу з розміщення та підтримки ВПО — як у комунальних закладах, так і у приватному секторі.

Таким чином, на початку повномасштабного вторгнення Пустомитівська громада демонструвала приклад швидкої переорієнтації стратегічних намірів: від довгострокового планування до кризової мобілізації всіх ресурсів для забезпечення базової безпеки та соціальної стабільності.

Незважаючи на географічну віддаленість від лінії фронту, Ясінянська селищна громада не оминула шоку перших місяців повномасштабного вторгнення. Одним із найбільш значущих викликів стало стрімке зростання чисельності населення: з 19,5 до 26,5 тисяч осіб, внаслідок прийому понад 7 тисяч внутрішньо переміщених осіб. Значну частину новоприбулих становили вразливі категорії — люди похилого віку, важкохворі, а також мешканці регіонів, які зазнали інтенсивних бомбардувань.

У відповідь на нову гуманітарну ситуацію громада мобілізувала всі наявні ресурси та ініціювала активну співпрацю із Закарпатською обласною адміністрацією, міжнародними донорами та партнерами з Чеської Республіки. Комунальні приміщення були оперативно переобладнані під тимчасові

прихистки — зокрема, у селищній лікарні та територіальному центрі соціального обслуговування громадян.

Високий рівень солідарності та соціальної відповідальності в громаді проявився у створенні Благодійного фонду «Серця янголів», а також в активній діяльності громадської організації «Креденс», яка стала ключовим посередником у підтримці та адаптації ВПО.

Таким чином, у перші місяці війни стратегічні пріоритети Ясінянської громади були кардинально переорієнтовані на гуманітарну відповідь — забезпечення базових потреб новоприбулих мешканців, розгортання соціальних сервісів і укріплення мереж солідарності.

Загальний вплив початку війни. Отже, для всіх громад період з кінця лютого 2022 і впродовж кількох наступних місяців став часом різкого звуження стратегічного горизонту до тактичних потреб. Формальні довоєнні пріоритети «відпали» або були «перекреслені» війною. Громади, незалежно від розміру і попередніх планів, сфокусувалися на схожих невідкладних завданнях: евакуація та прихисток людей (Зеленодольськ, Опішня, Гора, Пустомити, Ясіня, частково Гоща і Катлабуг), підтримка військових, забезпечення базових послуг в умовах кризи (всі громади). Ці виклики вимагали швидкої мобілізації ресурсів і гнучкості управлінців. Значну роль відіграв «людський фактор» – ініціативність громадян та лідерство керівників. Наприклад, завдяки самовідданості кількох працівників Зеленодольської міськради та керівників комунальних служб, які залишилися під обстрілами, вдалося втримати керованість міста та надання базових послуг для мешканців, що залишилися. В Опішні та Гощі масовий волонтерський рух підставив плече місцевій владі у питаннях оборони і гуманітарної політики. Стратегічне мислення не зникло, але трансформувалося: від цілей розвитку – до цілей виживання, від бачення майбутнього – до фокусування на кризовій адаптації.

4.3. Процеси адаптації стратегічних пріоритетів до умов воєнного стану у 2022-2024 рр.

Стан стратегії розвитку ТГ		
Назва громади	Наявність стратегії розвитку до 24.02.2022	Формальні зміни до стратегії розвитку після 24.02.2022
Гощанська ТГ	Ні (підготовча стадія до розробки)	⬆ Так, ухвалено адаптовану стратегію у 2024 році
Опішнянська ТГ	Ні (на високій стадії розробки проекту стратегій)	⬇ Частково (внесено вже у 2025 році)
Суворовська ТГ	Ні (на високій стадії розробки проекту стратегій)	⬆ Так
Зеленодольська ТГ	Так	⬇ Частково (внесено вже у 2025 році)
Пустомитівська ТГ	Так	⬇ Ні

Ясінянська ТГ	Ні (на високій стадії розробки проекту стратегій)	⬆ Так, ухвалено адаптовану стратегію у 2022 році
Гірська ТГ	Ні (на високій стадії розробки проекту стратегій)	⬆ Так, ухвалено адаптовану стратегію у 2023 році

Після подолання початкового шоку громади поступово повернулися до питань розвитку, але їхнє стратегічне бачення було значно скоригуване з огляду на нову реальність війни. У 2022–2024 роках з'явилися *нове бачення довгострокових цілей та проєктів*, що було прямо обумовлено воєнними викликами, а частина довоєнних пріоритетів зазнала трансформації або зміни акцентів. Загальна картина така: **жодна громада не залишилася при довоєнному курсі без змін** – усі вимушено адаптували свої стратегії (фактичні чи формальні) до умов війни. Водночас способи та ступінь цієї адаптації були різними. Розглянемо ключові зміни по громадах та спільні тенденції.

Нові пріоритети та проєкти. Найбільш яскраво війна вплинула на стратегічні пріоритети тих громад, які прийняли значну кількість переселенців або піддалися руйнуванням. З'явилися цілі, про які раніше не йшлося, – відбудова житла, інтеграція переміщених осіб, забезпечення критичної інфраструктури в умовах загрози.

Приклад Гощі: якщо до війни Гощанська громада навіть не мала офіційної стратегії і робота над її напрацюванням лише починалась, то протягом 2023-2024 років вона не лише розробила її, а й наповнила принципово новими проєктами. Так, одним з прямих наслідків війни стало релокування до Гощі цілої освітньої установи – Бахмутського професійного ліцею, евакуйованого з Донецької області. Місцева влада Гощі доклала зусиль, щоб прийняти цей заклад: надали приміщення, налагодили співпрацю ліцею з місцевим бізнесом. Як результат, громада отримала новий освітній осередок, який виконує подвійну функцію – дає можливість бахмутській молоді і викладачам продовжити роботу та навчання, а Гощі – залучити молодь і фахівців з інших регіонів. Навколо цього виникла ширша ідея розвитку громади: **проєкт розбудови житлового кварталу «Відродження»**. Це задум побудувати новий житловий масив ~на 10 га для кількох тисяч переселенців з Бахмута та місцевих представників Гощі. Концепція – відтворити у Гощі часточку духу Бахмута (наприклад, облаштувати «*алею троянд*» як символ міста). Цей проєкт виріс окрім бажання поєднати країну, разом із усвідомленням, що громаді потрібні нові люди і кваліфіковані кадри. Для цього необхідно дати їм житло, робочі місця, гідні умови для життя – тож розвиток житлової інфраструктури вперше став стратегічною ціллю. Микола Панчук прямо говорить, що зараз у пріоритеті «*будівництво такого житла, покращення послуг, інфраструктури*», адже бізнес не прийде в громаду без людського потенціалу. Крім того, в Гощі виокремився новий пріоритетний блок «культура»: війна стимулювала переосмислення локальної ідентичності. Громада

взяла участь у проєкті НАЗК “Територія доброчесності”, який наштовхнув на думку *«створювати об’єднуючі живі майданчики для взаємодії людей та задавати смисли на основі унікальних сильних сторін Гощі»*. У 2023 р. тут активізувалася підтримка місцевих краєзнавчих ініціатив: Місцева рада почала фінансувати видання книжок про історію Гощі, планує реставрувати ключові пам’ятки і перетворити їх на “точки тяжіння” громади. Ідея відкриття Вищої народної школи (альтернативного освітнього закладу для дорослих за скандинавським зразком) теж набула конкретики – Гоща хоче відкрити другу в Україні таку школу для розвитку людського капіталу. Отже, для Гощі війна стала катализатором як інфраструктурних проєктів (новий квартал, укріплення базових послуг під збільшене населення), так і “м’яких” цілей – збереження культурної спадщини, громадської згуртованості, освіти дорослих. Ці напрямки не були серед *явних* довоєнних пріоритетів, але стали одними з ключових наразі.

Приклад Зеленодольська є кардинально іншим. Після пережитого в 2022 році, керівництво громади дійшло висновку про необхідність негайного перегляду своєї довоєнної стратегії: *«нам треба негайно корегувати стратегію, бо ті стратегічні цілі... ніяк не б’ються з воєнними викликами»*. Основи мирного часу (туризм, спорт, підтримка малого та середнього бізнесу) відійшли на задній план, коли натомість у фокусі опинилися **критична інфраструктура та безпека**. Пріоритетом №1 стало відновлення та захист систем життєзабезпечення – водопостачання, електро- і тепломереж. Наприклад, після обстрілів Зеленодольськ залишався без води і світла, тож зрозуміло, що *«тема забезпечення базової життєдіяльності є першочерговою»*. Громада почала шукати рішення для резервного водопостачання, встановлення генераторів тощо. Також актуалізувалися питання енергетичної стійкості: ще до війни в Зеленодольську замислювалися про **альтернативне тепло і декарбонізацію** (адже місто було тотально залежне від місцевої ТЕЦ), а пережитий досвід лише підкреслив важливість цих заходів (оскільки центральна котельня могла бути знеструмлена або зруйнована). Другим великим новим пріоритетом стало **відновлення зруйнованого житла та об’єктів**. За словами О. Цицюри, у місті були значні руйнування від обстрілів. Можна припустити, що стратегічні плани тепер включають проєкти з відбудови житлового фонду, укріплення захисних споруд, створення запасів матеріальних ресурсів на випадок нових нових витку російської агресії в регіоні. Крім того, у стратегічному баченні Зеленодольська з’явився компонент роботи з постраждалими людьми (психологічна підтримка, забезпечення тимчасового житла, створення нових робочих місць для тих, хто залишився в громаді після евакуації). Отже, для прифронтової громади довгострокові пріоритети змінилися радикально: **від умовно “розкішних” цілей розвитку – до цілей виживання і стійкості**. Проте й довоєнні напрацювання не

були забуті. Наприклад, стратегічна ціль підтримки малого бізнесу трансформувалася в іншу площину – тепер ідеться радше про допомогу підприємцям відновити діяльність після збитків, про залучення грантів на осмислену відбудову відповідно до нових ризиків, ніж про розвиток нового. Молодіжні проекти, спортивна інфраструктура і туризм у короткостроковій перспективі відійшли на задній план. Таким чином, Зеленодольська громада перебудовує свою стратегію як мінімум на середній термін, інтегруючи туди компонент **резильєнтності** – здатності функціонувати під час війни і швидко відновлюватися.

Приклад Опішні показує про швидке повернення та модифікацію старих пріоритетів. Вже з другої половини 2022 року, після відносної стабілізації фронту, громада почала повертатися до реалізації раніше окреслених планів – але з поправками на нові реалії. Туризм, що «відпав» у лютому, влітку 2022 знову ожив: люди з інших регіонів, втомлені від війни, шукали безпечні місця для відпочинку всередині країни. Для Опішні це створило вікно можливостей. М. Волошина відзначає, що з травня 2022 р. гості знову поїхали по музеях, і громада продовжила розпочате раніше – розбудову туристичної інфраструктури. Більше того, **туристичний збір зріс до рекордного рівня**: якщо у 2020 р. він становив 0 грн, а в 2021 р. лише ~5000 грн, то у 2024 р. – вже понад 300 тис. грн. Це індикатор того, що війна “перезапустила” внутрішній туризм – люди відкрили для себе Опішню як безпечну культурну локацію, до того ж у громаду були вкладені інвестиції в рекреацію (завдяки сміливості таких підприємців, як Лев Жиденко, співзасновник мережі мінімаркетів «Аврора», який у 2022 р. продовжив розбудову комплексу елітного рекреаційного корпусу «Обрій» всупереч війні). Інший суттєвий довоєнний пріоритет – розвиток переробної промисловості на базі агросировини – теж залишився актуальним, хоча реалізація його ускладнилася (можливо, через загальний економічний спад). Натомість опосередковано війна стимулювала **розвиток креативної економіки в Опішні**. Йдеться про проєкт створення Центру розвитку ремесел – фактично інкубатора для відродження традиційного гончарства і навчання ремеслу. Цей проєкт задумувався ще до вторгнення (у 2021 р. громада виграла грант МОМ на облаштування такого центру), але набув нового значення після прирості переселенців і відновленню туристичних потоків. Повномасштабна війна трохи загальмувала реалізацію (у перші місяці було не ясно, чи продовжувати проєкт), але вже у 2023-му новостворене КП «Опішня-артіль» було відкрито, всі ремонтні роботи завершено і обладнання встановлено. За словами Волошиної, зараз цей Центр розвитку ремесел – один з ключових елементів туристичної привабливості громади, який вже окупив витрати на його створення. Таким чином, Опішня вписала у свою фактичну стратегію ідею «*туризм плюс ремесла*» як основу

місцевого розвитку в умовах війни. Нові виклики (масовий наплив людей) теж частково формалізовані: з'явився напрям підтримки переселенців, пошуку для них житла та роботи. У структурі ради створено підрозділи чи програми, що опікуються ВПО. Загалом стратегічна траєкторія Опішні не змінилася кардинально, швидше відбулася **інтенсифікація** існуючих планів: туристична та аграрна стратегія доповнена компонентами, пов'язаними з війною (ремесла для ВПО, місцевий туризм замість іноземного, збереження бюджету від падіння ренти тощо).

Суворовській громаді вдалося до кінця 2023 року переглянути проєкт напрацьованої стратегії, доповнити її і офіційно затвердити врахувавши воєнні реалії. Серед нових акцентів з'явилися, по-перше, заходи щодо допомоги переселенцям і соціальної підтримки вразливих категорій. Як відзначає І. Мушикова, *«у новій стратегії [ми] взяли до уваги переселенців»*, а також підняли *«гуманітарні питання»* як надзвичайно важливі. Це означає, що до стратегічних цілей внесено, наприклад, створення житлового фонду для ВПО, програми їх інтеграції, залучення міжнародної допомоги на ці потреби. По-друге, війна висвітила потребу поліпшити **систему цивільного захисту та територіальної оборони** в громаді – відповідні заходи теж, ймовірно, увійшли до стратегічних документів (щонайменше йшлося про це на практиці, адже громада межує з Придністров'ям, і не має належної інфраструктури цивільних укриттів). По-третє, фінансові обмеження воєнного часу змусили переглянути економічні пріоритети: якщо раніше Суворовська ТГ розраховувала на значні субвенції чи донорські кошти для розвитку, то тепер доводиться орієнтуватися більше на внутрішні резерви, міжмуніципальну співпрацю та взаємодію з партнерами з розвитку (донорськими організаціями). Таким чином, стратегія Суворовської громади стала *більш прагматичною*. Довоєнні пріоритети (інфраструктура, дороги, медицина, бізнес) не зникли, але отримали нову ієрархію: першочергово – те, що забезпечує стійкість у воєнний час. Наприклад, якщо дорога, то та, що критично потрібна для регіональної логістики та підвезення дітей в рамках освітнього процесу; якщо медицина – то створення умов для базової допомоги та надання мешканців усіх необхідних послуг попри брак ресурсів на будівництво необхідних потужностей тощо. Повномасштабна війна застала Суворовську ТГ у момент формування нею власної стратегії, і тому від самого початку ця стратегія вже інтегрувала воєнний досвід.

У **Пустомитівській міській громаді** процес адаптації стратегічних пріоритетів до умов воєнного стану проходив поетапно — від кризового управління до поступової модернізації підходів до планування. У перші місяці після повномасштабного вторгнення (лютий–березень 2022 року) планування як таке було відсутнє — рішення ухвалювалися ситуативно, в умовах

невизначеності та постійно змінюваних обставин. Однак із другої половини 2022 року громада поступово повернулася до більш планомірної управлінської практики.

Формальних змін до чинної стратегії розвитку, затвердженої у 2021 році, внесено не було. Утім, де-факто було поглиблено розуміння визначених стратегічних напрямів, і доповнено їх такими пріоритетами як: забезпечення безпеки та інклюзивності території, взаємодія з внутрішньо переміщеними особами та підтримкою релокованого бізнесу. Рішення не змінювати стратегію обґрунтовувалося керівництвом громади як практичне – через складність та формалізованість процесу внесення змін у стратегічні документи, які вже мають достатньо якісну форму. Натомість увага була зосереджена на впровадженні конкретних дій, які відповідали актуальним викликам (наприклад, створення і активна взаємодія з Радою ВПО).

Разом із тим громада продовжила працювати над інституційним укріпленням своєї спроможності до стратегування. Завдяки співпраці з програмою U-LEAD з Європою у грудні 2024 року було ухвалено перший в історії громади Статут, який закріплює основи місцевого самоврядування та окреслює довгострокові принципи розвитку території. Таким чином, Пустомитівська громада демонструє підхід, у якому пріоритет надається не формальній ревізії стратегій, а реальному впровадженню ціннісних і практичних змін у спосіб управління громадою.

Планування в умовах війни у **Ясінянській селищній громаді** проходило менш хаотично, ніж у громадах, що безпосередньо постраждали від бойових дій, однак також вимагало оперативної перебудови стратегічного мислення та дій. Завдяки відносно стабільній безпековій ситуації шок початку повномасштабного вторгнення був подоланий доволі швидко, і вже влітку 2022 року громада поновила процес стратегічного планування. Було відновлено роботу стратегічної групи та доопрацьовано попередні напрацювання відповідно до нових викликів.

Оновлена стратегія розвитку на 2023–2027 роки була затверджена наприкінці 2022 року. Зокремо було адаптовано попередньо визначені стратегічні цілі, зокрема мета «висока якість життя» була конкретизована через нові виклики — безпековий вимір та інтеграцію внутрішньо переміщених осіб. Така динаміка у плануванні пояснюється високим рівнем ініціативи з боку селищного голови, який наполягав на терміновій актуалізації напрямків розвитку громади, аби ефективно координувати діяльність підрозділів навколо чітко визначених стратегічних цілей.

Поточна діяльність громади спрямована саме на реалізацію цих стратегічних цілей: навіть креативні структурні одиниці, які відповідають за залучення грантових ресурсів, міжнародне співробітництво чи розвиток туризму,

орієнтуються у своїй роботі на затверджені пріоритети. Водночас, як зазначають респонденти, питання безбар'єрності, що набуло особливої актуальності, зокрема, з огляду на гірський рельєф, поки що недостатньо відображене у стратегії. Незважаючи на це, громада активно реалізує заходи у цьому напрямку, не вносячи формальних змін до документа через складність і затяжність бюрократичних процедур оновлення.

Натомість наприкінці 2024 року керівництвом громади було визначено, що у 2025 році необхідно покращити механізми моніторингу виконання стратегії та активізувати відповідну робочу групу при селищній раді. Це свідчить про прагнення громади не лише підтримувати стратегічну актуальність, а й підвищувати якість та керованість управлінських процесів.

У **Гірській громаді** процес стратегічного планування в умовах повномасштабної війни набув виразного інституційного характеру та був реалізований виключно внутрішнім ресурсом сільської ради. У другій половині 2022 року питання розробки стратегії розвитку набуло особливої актуальності — як відповідь на потребу в координації дій між структурними підрозділами, налагодженні ефективної взаємодії з донорами та міжнародними партнерами, а також для формування спільного бачення майбутнього в умовах війни.

Процес розробки стратегії був реалізований зусиллями трьох працівників сільради, які, за підтримки сільського голови, взяли на себе відповідальність за весь цикл стратегування. Завдяки особистій ініціативі та проходженню спеціалізованих навчань, вони змогли забезпечити високий рівень фаховості, не залучаючи зовнішніх консультантів. Протягом 2023 року тривала інтенсивна робота над стратегією, включно з доопрацюваннями поза межами робочого часу, що завершилася її офіційним ухваленням наприкінці року. У середині 2024 року було затверджено й план заходів з реалізації стратегії.

Процес супроводжувався обговореннями з мешканцями, що забезпечило легітимність прийнятого документа. За свідченнями респондентів, уже зараз відчувається ефект якісного стратегічного документа: наприклад, бюджетне планування на 2025 рік проходило злагоджено, без конфліктів, на основі затверджених цілей і заходів, що значно відрізнялося від досвіду попередніх років. Таким чином, Гірська громада продемонструвала успішну адаптацію до воєнних умов, завершивши значну частину циклу стратегічного планування власними силами, що посилило інституційну спроможність громади та надало чіткий орієнтир для подальших дій.

Спільні тенденції адаптації. Кожна громада зазнала зміни стратегічних пріоритетів у 2022–2024 роках. Спільним знаменником стало зміщення уваги з менш критичних довоєнних цілей (умовно – “друге коло” потреб, як-от туризм, імідж, довгострокові проекти розвитку) на більш *життєво необхідні напрями*:

підтримка населення, відбудова, безпека, стійкість інфраструктури. Формально це проявилось по-різному. У Зеленодольській громаді, де був затверджений стратегічний план, війна фактично зробила його неактуальним – потрібен був новий документ чи радикальні правки, щоб врахувати нові реалії. В Опішнянській – навпаки, не встигли ухвалити стратегію до війни і протягом 2022-2024 років, і тепер її зміст формується вже з огляду на досвід 2022-2024 років. У Гощі, Горі, Ясіні та Суворовській громаді, які підійшли до стратегування протягом 2023-2024 років, **воєнні пріоритети одразу вмонтовуються** в їхні стратегічні плани. Пустомити, в свою чергу, не вносили змін до діючої стратегії, неформально розширюючи її розуміння, однак прийняли новий стратегічний документ – Статут громади, вже адаптовуючи його до сучасних потреб.

З огляду на цей досвід обраних громад можна сформувати хронологічний процес стратегічної реакції на екзогенну кризу:

**Шок (кінець лютого 2022 року) → Адаптація (1 місяць) →
Мобілізація ресурсів (3-6 місяців) → Перехід до початку
нового стратегування (6 місяців - 1 рік)**

Варто підкреслити і **унікальні інсайти**. Війна дала поштовх деяким інноваційним для громад ідеям. Так, Гоща започаткувала експеримент з відбудови “мінімодельного” кварталу іншого міста – використання культурного коду Бахмута як символічного жесту єдності. Опішня активізувала давно назрілу ідею кластерного розвитку “гончарної столиці” України – через освітні проєкти для майстрів, і проблему збереження нематеріальної спадщини. Зеленодольськ, можливо, стане одним із полігонів впровадження сучасних технологій захисту інфраструктури (розосередження систем водопостачання, альтернативна енергетика), про це прямо не сказано, але логіка подій до того веде. В усіх громадах війна **загострила розуміння цінності людського капіталу**: якщо раніше стратегічні плани більше фокусувалися на об’єктах (дороги, будівлі), то тепер – на людях. Це видно і в Гощі (залучити людей – центральний мотив усіх пріоритетних сфер), і в Зеленодольську (евакуація/повернення людей, збереження молоді, забезпечення гідності людей наданням усіх необхідних послуг) тощо. Отже, відбулася певна гуманізація стратегічного бачення – громади мислять себе не просто територіями, а спільнотами, чия спроможність залежить від згуртованості та залучення як місцевих мешканців, так і нових членів громади.

4.4. Стратегічне планування під час війни: гнучкість дій проти формальності документів

Адаптація стратегічних пріоритетів		
Назва громади	Фактичні пріоритети до 24.02.2024	Нові пріоритети
Гощанська ТГ	Освіта, медицина, благоустрій, інфраструктура	ВПО, культура, житло, людський капітал
Опішнянська ТГ	Туризм, сервіс, агропереробка	ВПО, локальні ремесла, освітній туризм
Суворовська ТГ	Дороги, інфраструктура, охорона здоров'я	Інфраструктура безпеки (укриття), соціалізація, згуртованість
Зеленодольська ТГ	Туризм, інфраструктура, спорт	Безпека, відновлення води та світла, резильєнтність, гнучкість до викликів
Пустомитівська ТГ	Соціальні сервіси, освіта, дозвілля, дороги	Бізнес, ВПО, ветерани, інклюзія
Ясінянська ТГ	Туризм (гуцульська культура), МСБ, освіта, соціальні послуги	Туризм, економічний розвиток, розвиток інфраструктури
Гірська ТГ	Якість життя, інфраструктура (соціальна, транспортна), освіта, інвестиції	Інфраструктура (безпечне середовище), цифрова трансформація, прозорість управління, якість життя

Гнучкість і горизонти планування. Війна примусила місцевих управлінців суттєво підвищити гнучкість планування. Горизонт планування скоротився в перші місяці до кількох днів чи тижнів – стратегічні цілі довелося відкласти, натомість оперативні плани оновлювалися мало не щоденно. Однак уже протягом 2023 року громади повернулись до середньо- та довгострокового планування розвитку, усвідомлюючи, що навіть в умовах невизначеності треба мати дорожню карту. Цікаво, що деякі з них змогли навіть оформити це в офіційних стратегічних документах, тоді як інші діяли більш неформально, покладаючись на імпровізацію та поточні рішення.

В усіх семи громадах процес планування набув **більш динамічного характеру**. Стратегії і плани тепер переглядаються частіше, ніж до війни, а їхній зміст може коригуватися у відповідь на зміни обстановки. Наприклад, у Гощі під час реалізації обговорених та адаптованих стратегічних пріоритетів спільно з бізнесом вирішили не ініціювати формального оновлення документа, а одразу розробили «Дорожню карту розвитку громади» – фактично робочий план дій, розрахований до 2030 року. Ця дорожня карта містить більшість положень офіційної стратегії 2024–2027, але структурує їх більш конкретно, з показниками та покроковими діями. Такий підхід підвищує гнучкість: громада може відстежувати виконання і за потреби вносити зміни, не чекаючи формального перегляду всієї стратегії.

Оновлення підходів до стратегічних документів. Важливим питанням є, чи відобразили громади зміни пріоритетів у своїх *офіційних* стратегічних документах (стратегіях розвитку, програмах тощо) у 2022–2024 роках. Практики тут різняться:

Гощанська громада до війни не мала стратегії, але в партнерстві з проєктом USAID “ГОВЕРЛА” розробила і влітку 2024 року ухвалила нову Стратегію розвитку на 2024–2027 рр. Таким чином, формально вона оновила стратегічні рамки з урахуванням воєнних реалій. Проте цікавий нюанс: пан Панчук досить критично оцінив цей документ. За його словами, стратегія вийшла *«непогана, відповідає усім стандартам... але заскладна і умовно “нежива” для сприйняття більшістю мешканців громади»*. Більшість посадовців і депутатів нею не перейнялися – вона існує скоріше як вимога, допомагає хіба при підготовці проєктних заявок, але *«точно не стала дороговказом»*. Ця відверта оцінка вказує на **розрив між формальним плануванням і фактичними діями**. Щоб подолати його, Гоща пішла шляхом згаданого вище “оживлення” стратегії: через діалоговий майданчик з представниками місцевого проактивного бізнеса виділили 4 зрозумілі пріоритети (економічний розвиток, інфраструктура і комфорт, освіта, безпека) і сфокусували проєкти саме на них. Отже, хоча стратегія формально існує, реальне планування більш гнучке й ґрунтується на неформальній домовленості ключових стейкхолдерів (влади і бізнес-активу) стосовно короткострокових цілей.

Суворовська громада успішно завершила розробку своєї стратегії розвитку після початку повномасштабної війни і наразі концентрує свою роботу навколо формалізованих пріоритетів. Ця стратегія одразу включила воєнні уроки (як згадано, питання переселенців, гуманітарні завдання). Таким чином, Суворовська ТГ – приклад **формального закріплення нових пріоритетів** під час війни і їх поступової імплементації. Цікавий аспект: стратегія була потрібна громаді не лише для себе, а й щоб відповідати вимогам донорів та держави. Ще у 2021 р. місцева влада зрозуміла, що *«щоб мати підтримку зовні у реалізації тих чи інших проєктів, вони мають бути прописані в стратегічних документах»*. Партнери (міжнародні організації) прямо вказували на наявність стратегії як умови надання експертної підтримки та фінансування. Таким чином, ухвалення стратегії в 2023 р. можна розглядати і як *інструмент легітимації* для залучення ресурсів на повоєнний розвиток.

Опішнянська громада опинилась у складній ситуації з точки зору формального планування. На початок 2022 р. в неї вже був чорновий проєкт стратегії, але він не був затверджений через початок вторгнення. У 2023 р. громада відновила роботу над стратегічним документом. За задумом, основою мала стати згадана раніше “економічна стратегія” (напрацьована експертами до війни), доопрацьована відповідно до адаптованих пріоритетів. Але процес затягнувся: експерт, який погодився допомагати дописати стратегію у 2023 році, перестав виходити на зв’язок. Через це до кінця 2024 р. документ не був готовий: *«ми на кінець 2024 року не змогли її, в принципі, прийняти, оскільки вона була ще*

була сира і не містила необхідного розділу про екологічну оцінку, якого вимагає закон і до якого дуже прискіпливо ставиться Полтавська обласна адміністрація» – зазначає Волошина. На 2024 р. стратегія перебувала в чернетках, потребувала доопрацювання і обговорення. Опішнянській громаді у її фіналізації допомогли полтавські фахівці, яких порекомендувала Обласна адміністрація, і які допомагали в написанні стратегій розвитку більшості громад регіону. Попри те, що вони на початок 2025 року напрацювали проєкт стратегії відповідно до усіх законодавчих вимог, вона не була пропрацьована глибше за попередній чорновий варіант. Попри це, робота громади не є хаотичною – де-факто селищна рада керується *неформалізованою* стратегією, що продовжує довоєнні напрацювання з урахуванням нових реалій (як описано вище). М. Волошина припускає, що кардинальних змін у пріоритетах вже не буде до кінця передбаченої стратегії (2027 року), йдеться про те, що громада й без офіційного документа діє згідно з обраним курсом (розвиває туризм, ремесла, агросектор). Однак брак формальної стратегії все ж відчувається, особливо коли постає питання координації з обласною військовою адміністрацією чи отримання зовнішньої допомоги від партнерів громади – там просять мати у наявності затверджену стратегію з визначеними пріоритетами, однак не наполягають на цьому. Цей випадок ілюструє, що *формальне планування може відставати від фактичного* через непередбачувані обставини, але при цьому фактична робота громади все одно здійснюється за певною стратегією (просто вона “в головах”, а не на папері).

Зеленодольська громада мала найдовершенішу довоєнну стратегію, але і її і найважче було оновити офіційно у воєнний час. Як згадано, вже влітку 2022 керівництво громади усвідомило, що потрібен новий стратегічний документ. Партнери з проєкту DOBRE ставили питання: чи актуальною лишається стара стратегія, чи необхідно розробляти нову? На що місцева влада висловила чіткий запит, що *«треба негайно корегувати стратегію»*. Проте практична робота над новою редакцією стратегії стикнулася з труднощами. По-перше, війна унеможливила широкі громадські обговорення – якщо довоєнну стратегію творили у форматі стратегічних сесій за участю багатьох мешканців, то тепер довелося працювати більш закрито, в онлайн-режимі. По-друге, значна частина компетентних кадрів виїхала або зайнята іншими критичними справами із забезпечення життєдіяльності громади. Тому процес затягнувся. Станом на момент інтерв'ю новий варіант стратегії ще **не був затверджений** – *«ми сьогодні не затвердили новий варіант стратегії, попри вже вивішений проєкт стратегії, ми готуємо його на затвердження на сесії у червні 2025 року»*. Тобто Зеленодольська ТГ поки що діяла без оновленого стратегічного плану, який майже у повній мірі втратив актуальність. Це приклад того, що **формальне**

планування може “програвати” реальності: коли на перешкоді стають об’єктивні обставини (відсутність достатньої кількості кадрів, пріоритезацію вирішення нагальних термінових проблем тощо), офіційні документи не встигають за фактичними змінами. Показово, що пані Ольга Цицюра наголосила на труднощах залучення громадськості у прифронтовій території – війна зменшила прозорість цього процесу і вимусила опиратися більше на вузьке коло посадовців та представників громади (серед яких якісно виділяється місцева Молодіжна рада).

Як вже зазначалося, в Пустомитівській громаді не було оновлено стратегії розвитку, однак було закладено глибші засади стратегічного розвитку шляхом закріпленням їх у Статуті громади, прийнятому у 2024 році. В свою чергу неформально наявні стратегічні пріоритети попри їх актуальність було розширено і місцевою радою реалізується ряд проєктів та заходів, які безпосередньо не передбачені стратегією, але важливі з точки зору поточного контексту (безпека, інклюзія, взаємодія з ВПО).

Ясінянська територіальна громада є цікавим прикладом адаптивності. З одного боку вони змогли швидко доопрацювати, актуалізувати та прийняти стратегію розвитку у перший рік повномасштабного вторгнення, і ефективно використовувати її у плануванні своєї роботи. З іншого боку, вже у 2024 році стало чітко ясно, що деякі пріоритети є значно ширшими, зокрема попри відсутність якісного та детального пропрацювання питання інклюзивності територій та приміщень, воно є одним з пріоритетних наразі в громаді. І впровадження змін до стратегії розвитку вбачається як надмірно ускладненим процесом, який потребує оптимізації, щоб громади могли більш швидко та ефективно оновлювати стратегічні цілі та пріоритети.

Формальна vs неформальна стратегія. В результаті маємо чотири громади (Гощанська, Суворовська, Гірська, Ясінянська), які за час війни ухвалили офіційні стратегії з урахуванням адаптації до змін, і дві громади (Опішня, Зеленодольськ), які змінили стратегічні пріоритети фактично, але не закріпили це (поки що) у нових документах. В свою чергу Пустомити вирішили не йти шляхом внесення змін до вже діючої стратегії, застосували інші механізми інституційної розбудови і реалізації стратегічних пріоритетів. Ця різниця відображає три можливі підходи до стратегічного планування в умовах екзогенної кризи.

З одного боку, **формалізація стратегії в умовах війни** може надати позитиви: наявність документа допомагає координувати дії різних відділів, слугує основою для контролю, а головне – відкриває доступ до ресурсів (донорських, державних). Недарма у Суворовській громаді наголошували, що донори *«дуже просили мати стратегію»*. З іншого боку, **практичне значення**

стратегії залежить від її “живості”. Якщо документ створено для забезпечення усіх зовнішніх вимог, він може лежати на полиці. Це ілюструє кейс Гощанської громади, де стратегія якісно написана за всіма нормативними вимогами, але реальні дії довелося деталізувати окремо, бо інакше виконавці не мали б мотивації нею користуватися. Цю проблему усвідомлюють і інші. В Опішні, наприклад, при розробці наступної стратегії хочуть залучити досвідчених фахівців, які б допомогли написати **“не шаблонну”** стратегію, а таку, що дійсно відображає потреби громади і знайде відгук у людей. Марія Волошина прямо каже: *«Мені здається, що кожен працівник органів місцевого самоврядування повинен цю стратегію розуміти, щоб вона не була написана і просто дець там покладена»*. Тобто ключове – донести зміст стратегії до всіх виконавців і жителів, зробити її дороговказом, а не формальністю. Натомість у Зеленодольську визнають, що виключно власними силами не можуть прокоординувати процес написати якісного плану – потрібна допомога партнерів, які, втім, мають врахувати місцеву специфіку. Бо навіть поточне оновлення за допомогою польських експертів показує, що вони внаслідок нерозуміння контексту життя громади пропонують не зовсім реалістичні та практичні кроки. Це свідчить, що формальне стратегування під час війни сильно залежить від **інституційної спроможності громади, кількості першочергових для вирішення проблем та наявності якісної зовнішньої експертизи**.

Короткострокове vs довгострокове. Ще один момент – горизонт планування. Війна “приземлила” планування до короткострокових дій, але не відкинула довгострокову перспективу. Цікаво, що всі випадки демонструють прагнення зберегти бачення майбутнього попри невизначеність. Гоща, складаючи дорожню карту до 2030 р., мислить на 5 років уперед. Опішнянська, Суворовська, Гірська, Ясінянська та Зеленодольська громади в своїх стратегіях / їх проєктах закладали горизонт планування до 2027 року, і продовжують на нього орієнтуватися. Пустомитівська громада взагалі закріпила засади стратегічного розвитку у Статуті громади (який метафорично можна порівняти з Конституцією громади), що свідчить про значне тривале планування інституційного розвитку територіальної громади. Тобто, попри необхідність вирішення нагальних проблем, громади **не відмовились від довгострокового планування**. Однак тепер ці довгострокові плани більш *контингентні*, вони містять сценарії і залежать від розвитку ситуації на фронті. Можна сказати, що війна привчила керівників громад до “планування на ходу” – здатності переглядати пріоритети у процесі реалізації. Наприклад, якщо завтра з’явиться можливість отримати грант на відбудову лікарні, громада швидко інтегрує цей проєкт у свою стратегію, навіть якщо його там не було прямо прописано. Такої гнучкості часто бракувало раніше через інерцію бюрократії. Тепер же вона стала вимушеною нормою.

Отже, **процес планування під час війни** характеризується протиріччям між необхідністю **адаптивності** та вимогою **інституційної впорядкованості**. З одного боку, життя змушує приймати рішення швидко, експериментувати, часом діяти без затверджених програм. З іншого боку, існує потреба у формальних стратегічних рамках, щоб не втрачати довгострокового орієнтиру і залучати ресурси. Досвід громад показує різні моделі балансу між цими полюсами. Гощанська і Суворовська громади встигли оформити нові рамки і тепер намагаються “оживити” їх реалізацією. Опішня і Зеленодольськ, навпаки, спершу діють, а вже потім оформлюють результати в документи (затвердження обох стратегій очікується у 2025 р.). Кінцева мета у всіх спільна – **ефективне впровадження стратегічних пріоритетів**, незалежно від форми їхнього закріплення. Як слушно зауважила Марія Волошина, важливо не те, чи переписали стратегію, а чи виконують проєкти, які *«і стратегію відображають, і в людей відгукуються»*.

4.5. Прийняття рішень та залученість: ініціативи “знизу” vs вимоги “згори”

Війна вплинула не лише на зміст стратегій, а й на **процес ухвалення рішень** у громадах. Змінилася динаміка між місцевими ініціативами та централізованими вказівками, зросла роль деяких стейкхолдерів і ослабла – інших. Загалом можна відзначити дві протилежні тенденції: в умовах кризи рішення часто приймалися більш *централізовано і авторитарно* (що природно для воєнного стану), але водночас війна стимулювала *активність “знизу”*, самоорганізацію громади та тіснішу співпрацю між владою і суспільством.

“Згори”: вертикальні імперативи. Посилився *регуляторний тиск* з боку держави. Усі громади зіштовхнулися з новими вимогами і директивами: секвестри бюджетів, заборона окремих видатків, перенаправлення коштів на оборону. Наприклад, розвиткові проєкти, які не мають критичного значення, могли бути призупинені рішеннями Кабміну. Це теж “трати згори”. Місцеві ради мусили погоджувати свої дії з цими обмеженнями, навіть якщо вони суперечили локальним інтересам і баченню місцевої влади.

Ще один аспект – **вимоги донорів і партнерів**. Як зазначалося, міжнародні організації, надаючи допомогу на відбудову, висували умови наявності стратегій, прозорих процедур, співфінансування тощо. Для прикладу, Суворовська громада фактично написала стратегію почасти тому, що цього вимагали зовнішні інвестори. Тобто стратегічні рішення (приймати/не приймати документ, включати туди певні пріоритети) приймалися під впливом зовнішніх гравців. Цю *“детермінованість згори”* інтерв’юери усвідомлювали ще до повномасштабної війни. Мушикова каже: *«ми розуміли, що нам необхідно розробити стратегію, саме тоді [в 2021] ми ввели спеціаліста [з проєктів]... щоб написати*

стратегію». Цю ж позицію висловили представники Гірської та Ясінянської територіальних громад. Тобто фактично існує зовнішній тиск для затвердження принципів стратегічного планування в громадах.

“Знизу”: участь бізнесу і громади. Попри воєнний стан, у стратегічному плануванні поступово посилювався компонент участі місцевих стейкхолдерів. Зокрема, у кількох громадах згуртувався місцевий бізнес навколо питань розвитку. Найяскравіший приклад – **ініціатива «Гоща-Бізнес»**. У 2023 році в Гощі вдалося залучити до стратегування групу з 7–9 активних підприємців, які протягом півроку регулярно збиралися, *«говорили про проблеми, стратегували, сварилися, мирилися»*. Результатом стало формування ядра лідерів думок від бізнес-середовища, яке тепер спільно з владою визначає пріоритети, заслуховує прогрес реалізації. Ця група детально проаналізувала проєкт стратегії, і допомогла доповнити конкретикою та заходами, до сприяння яких готові самостійно долучатися. Тобто, по суті, приватний сектор узяв значну участь у прийнятті стратегічних рішень, тоді як раніше це було сферою лише чиновників. Причиною такої активізації стало усвідомлення бізнесом спільних інтересів з громадою у виживанні під час війни. Бізнесмени побачили від влади готовність до співпраці (в рамках згаданого вище проєкту НАЗК «Територія доброчесності» приїздили впливові люди, зокрема такі як Ярослав Руцишин, ділилися досвідом Львова у стратегуванні з участю бізнесу). Це надихнуло місцевих підприємців долучитися самим. Тепер у Гощі склалася унікальна ситуація: приватний сектор не лише інвестує або платить податки, а й спільно планує розвиток – наприклад, допомагає профтехучилищу з програмами, їздить за кордон переймати досвід для спільної реалізації проєкту Вищої народної школи.

В інших громадах теж простежуються прояви самоорганізації. В Опішні критичний момент війни виявив високий рівень згуртованості мешканців – добровольці, волонтери, фермери допомагали армії та переселенцям без прямих вказівок “згори”. Бізнесмени почали активно інвестувати в туристичні об’єкти (готелі), майстри долучились до роботи нового ремісничого центру. Тобто громада побачила, що може діяти, не чекаючи лише на державу.

Громадська участь та прозорість. Водночас включення широкого загалу громадян у стратегічні рішення лишається проблемним. З одного боку, воєнний час обмежує публічні зібрання і відволікає людей на інші турботи; з іншого – є давні питання довіри. Микола Панчук відверто описує прикрий випадок: коли в Гощі у 2024 р. проводили громадські слухання щодо нового генерального плану громади, мешканці майже не долучалися до громадських слухань, а кілька тих, що прийшли – поводитися не достатньо конструктивно, звинувачували владу в упередженості. У підсумку кілька важливих рішень (як-от виділення землі під житло для будівництва «Кварталу Відродження») так і не були підтримані через

популістську критику. *«Люди... сліпо критикують... жодних раціональних коментарів не було»*, – резюмує Селищний голова Гощанської громади. Це свідчить про **кризу довіри**: хоча формально механізми прозорості є (слухання, трансляції), залишаються перепони до реального широкого діалогу влади і громади. У воєнний час ця проблема подекуди загострилася – зросла кількість чуток, поляризація думок. Тому владі часто доводиться діяти у стратегічних питаннях, спираючись на вузьке коло залучених і мотивованих осіб (депутати, старости, громадські активісти), а не на всю громаду. Хоча це коло вмотивованих осіб значно розширилося та утвердилося внаслідок повномасштабної війни, про що свідчать відгуки представників Гірської та Пустомитівської територіальних громад. З іншого боку, *бездіяльність і байдужість широкого кола мешканців* теж мають місце – люди скептично ставляться до “стратегій” як таких, вважаючи їх звичайною бюрократією. Отже, війна поки не пододала цей розрив у сприйнятті, хоча й показала, що у критичний момент громада здатна об’єднатися.

Позитивна риса – **посилення горизонтальних зв’язків**. Війна спонукала громади співпрацювати між собою. Гоща, як згадано, встановила партнерські відносини з Бахмутською громадою, налагодила партнерство з Широківською громадою. Мета – обмін досвідом, взаємна підтримка, а також демонстрація єдності країни. Опішня активно комунікує з міжнародними організаціями, шукаючи гранти (той же проєкт з МОМ, згаданий вище). Зеленодольськ отримував допомогу від благодійних фондів таких як Карітас, бізнес-структур як ДТЕК, волонтерів з усієї України – тобто залучив широку мережу стейкхолдерів. Отже, хоча війна ізолювала громади фізично, вона ж і включила їх у нові мережі солідарності. Ясіня – налагодила контакти як з донорськими організаціями, так і з партнерськими муніципалітетами у Чеській республіці. Стратегічні рішення тепер приймаються з огляду на ці мережі. Наприклад, якщо є пропозиція від волонтерів відбудувати садочок (попри відсутність цього заходу у плані, але пріоритезації освітнього напрямку) – громада коригує свої плани, включаючи роботу над таким проєктом у своїй діяльності.

Роль місцевих еліт. В усіх громадах під час війни посилилася роль **керівників** як головних “стратегів” і кризових менеджерів. Глава громади, його заступники, секретар ради – ці особи взяли на себе більше ваги в ухваленні рішень, ніж рада чи виконком у мирний час. Частково це вимушено (швидкість рішень, менше засідань через небезпеку), частково природно (харизматичне лідерство у кризі). Водночас, як свідчать інтерв’ю, ефективні лідери залучали інших замість одноосібного диктату. Наприклад, у Гощі голова став модератором для бізнес-групи, в Суворовській голова чітко комунікує пріоритети апарату місцевої ради, Гірський сільський голова активно підтримує ініціативу власних

працівників. Це свідчить про *відкритість управління*: керівник не приховує планів, а ділиться ними, намагаючись мотивувати виконання.

Підсумовуючи, **динаміка прийняття рішень під час війни** характеризується змішаною моделлю: **більш централізоване керівництво + зародження нових форм участі**. Під тиском обставин місцева влада багато рішень приймала одноосібно чи в тісному колі (воєнна необхідність), але поступово знов відкриває процес для ширших акторів, коли йдеться про розвиток. Ініціативи “знизу” відіграли величезну роль у подоланні першого шоку (волонтери, громада), та й тепер без них реалізувати стратегії важко. Як зауважив М. Панчук, раніше він особисто намагався залучати підприємців до стратегічних питань, але успіху не було – а в рамках проєкту з НАЗК й живого діалогу з бізнесом, за півроку ситуація переламалася. Це позитивний сигнал: повномасштабна війна навчила знаходити нові підходи до співпраці всередині громади. Водночас проблеми участі громадян широкого загалу і надалі актуальні – вони скоріше пасивні спостерігачі або критики, ніж соратники влади у стратегічному плануванні. Завдання на майбутнє – конвертувати воєнну солідарність (яка проявилася у волонтерстві) в сталу участь мешканців у розвитку громади.

4.6. Інституційна спроможність та адаптивність стратегічного управління

Одним з ключових аспектів, який дослідження мало з’ясувати, є **спроможність місцевих органів влади планувати і реалізовувати стратегію в умовах війни**. Тобто, чи змінилася професійна компетентність, ресурси та ефективність апарату громад порівняно з довоєнним часом, і як це вплинуло на адаптацію стратегічних пріоритетів. Виявлено, що в різних громадах спроможність еволюціонувала по-різному: десь зросла завдяки набутому досвіду і навчанню, а десь, навпаки, просіла через переорієнтацію уваги на першочергові проблеми та брак кадрів. Але в цілому можна говорити про *підвищення адаптивності* управлінських команд – вони стали більш згуртованими, навчилися працювати в кризі і опановувати нові навички.

Зростання спроможності (Гощанська, Суворовська, Опішнянська, Пустомитівська, Ясінянська, Гірська громади). У відносно тилкових та менш постраждалих громад помітно покращилася інституційна спроможність у сфері стратегічного планування. Причини – набуття досвіду, бо і до повномасштабної війни громади були на початковому рівні зрілості стратегічного планування, і можливість брати участь у навчаннях, проєктах технічної допомоги, а також природне “навчання через кризу”.

Гощанська громада суттєво зміцнила свій управлінський апарат за роки після 2022. Микола Панчук відзначає, що порівняно з довоєнним часом

спроможність зростає. Він особисто постійно підвищує кваліфікацію (тренінги), та і для працівників ради організовуються навчання. В громаді розширився і набув досвіду відділ розвитку – збільшили штат, люди навчилися реалізовувати проєкти, взаємодіяти з бізнесом, партнерами. Тобто з'явився прошарок фахівців, які вміють писати грантові заявки, координувати стратегічні ініціативи. До війни цього не було (адже і стратегії офіційної не було). Також згуртувався і набрався досвіду депутатський корпус та керівники комунальних підприємств – вони пройшли через кризу і тепер краще розуміють свої задачі у реалізації визначених пріоритетів. Зрештою, сам факт, що громада спромоглася розробити та ухвалити у 2024 р. нову стратегію з урахуванням сучасних вимог, свідчить про зростання інституційної спроможності: цього не вдалося зробити у 2020–21 рр., але вдалося в складніших умовах пізніше. Показово і те, що Гоща опанувала навички співпраці з зовнішніми експертами і програмами – спочатку Hoverla (USAID), потім НАЗК, тепер налагодили співпрацю з іншими громадами. Ці мережі знань покращують інституційний потенціал.

Суворовська громада теж демонструє позитивну динаміку спроможності. І. Мушикова, порівнюючи стан апарату до війни і зараз, фактично каже про невеликий прогрес. Хоч громада і “молода”, але за 2-3 роки навчилася стратегуванню. Тобто працівники ради набули **нових навичок антикризового планування** і тепер здатні самостійно оновлювати свою стратегію за потреби. Також відзначається, що структурні підрозділи місцевої ради більш відповідально підходять до впровадження – розуміють, *«як її реалізувати по факту»*. Керівництво громади налагодило внутрішню комунікацію цілей: голова чітко доніс до кожного підрозділу, які проєкти є пріоритетними на рік (має список завдань по пунктах, які регулярно комунікує). Це означає, що тепер рядові працівники краще обізнані з пріоритетами. Хоч Мушикова й зазначає, що пересічний службовець може не знати всі тонкощі стратегії, але принаймні керівний склад і відповідальні виконавці діють злагоджено за погодженими планами. Цього вдалось досягти завдяки тому, що громада, попри війну, інвестувала у розвиток персоналу: *«стараємося брати участь у навчаннях, семінарах, конференціях»* – каже заступниця селищного голови. Тобто відбулася **інституціоналізація стратегічного мислення**: якщо у 2021 все робилося “вперше”, переважно руками експертів, то тепер багато що роблять власними силами, лише іноді залучаючи сторонню експертизу (наприклад, на складні розрахунки чи спеціальні питання, як щодо архітектурних питань).

Опішнянська громада теж оцінює свою спроможність як таку, що **не зменшилась, а радше зросла** за час війни. Це видно хоча б з того, як громада справилася із напливом переселенців та ще й реалізувала кілька проєктів розвитку одночасно. Команда управлінців набула досвіду антикризового

менеджменту, навчилася готувати грантові заявки. Марія Волошина, очільниця відділу проектно-інвестиційного розвитку, стала фактично ключовою ланкою між громадою та донорами. Вона високо цінує взаємодію з якісними зовнішніми експертами і прагне переймати їхні знання та методи: *«мені сподобалось працювати з Київською школою державного управління ім. С. Нижного ... відчувається, що їх експерти мають досвід написання стратегій і роблять це не для дотримання формальностей... вони справді допомогли проводити ефективні опитування...»*. Це свідчить про **відкритість до навчання** – працівники місцевої ради розуміють, що не знають всього, і готові слухати фахівців. При цьому Марія вже може сформулювати технічне завдання для експертів, розуміє потреби громади, селищний Голова Микола Різник також пройшов високоякісне навчання (зокрема в KMBS на програмі «Стратегічний архітектор»). Отже, компетентність місцевого апарату зросла настільки, що дозволяє усвідомлено замовляти експертизу «під себе» (а не сліпо довіряти). Опішня також зберегла кадри – немає згадок про масовий відтік спеціалістів з ради.

Аналогічні відгуки і з боку представників Гірської, Ясінянської та Пустомитівської територіальних громад. Можливість проходження профільного навчання, наявність компетентних та ініціативних працівників – значно підвищують спроможність громад, які не зазнають сталого впливу від бойових дій.

Виклики спроможності на прикладі Зеленодольської громади. Інакша ситуація в Зеленодольську, що пережив бойові дії та досі ліквідовує наслідки руйнувань. Там **спроможність сильно підірвана** воєнними обставинами. Ольга Цицюра чесно зізнається, що і до війни, і зараз кадри місцевого рівня *«не мають навичок роботи зі стратегічними документами, бо увесь фокус уваги зосереджений на «гасінні пожеж»*. Написати якісну стратегію самостійно міській раді буде важко через брак часу, робочих рук та компетенцій. Ці слова вказують на хронічні проблеми: громада, можливо, не має фахівців-стратегів (економістів, аналітиків), а війна ще погіршила ситуацію і не дає можливостей для опанування відповідних компетенцій, адже необхідно набувати більш практичних нагальних навичок. Частина кваліфікованих працівників виїхала або була мобілізована. Ті, хто лишився, перевантажені поточною роботою. Тому сподівання на зовнішніх партнерів великі – *«партнери важливі, але партнери, що чують нас...»*. Ольга Цицюра висловлює побажання, щоб програми допомоги не були відірвані від реалій: мовляв, нам потрібні експерти, які врахують, що *«ми під обстрілами, під постійним тиском...»*, а не запропонують типову методiku, яка ґрунтується на кращих практиках. Вона також нарікає на **брак фінансових ресурсів**: навіть якщо в громаді залишили частину податків, їх все одно недостатньо, а без грошей реалізувати будь-яку стратегію важко. Зеленодольськ

нині залежний від державних дотацій, фондкових коштів. Фактично, матеріальна спроможність впала, як і кадрова. Це ще раз підтверджує загальну тезу: **війна посилила диференціацію спроможності громад**. Ті, що були в тилу, змогли навіть покращити позиції; ті, що на передовій попри свою прогресивність у підходах, – втратили більше.

Адаптивність vs інституційність. Ці два поняття часто в конфлікті, але війна показала, що адаптивність не обов'язково означає хаос, а інституційність – ригідність. Найкращий сценарій – коли організація навчилася адаптуватися і при цьому зберегла інституційну пам'ять і порядок. В деяких громадах це близько до істини. Наприклад, Гоща: не мала стратегії, адаптувалася, тепер має стратегію, але гнучко її реалізує, залучаючи нові інститути (бізнес-раду). Іншими словами, **інституційна спроможність зросла саме завдяки адаптивності**. Команда стала більш “антихрупкою” – здатною до інновацій під тиском.

У контексті теоретичної рамки Rational Choice Institutionalism можемо сказати, що керівники громад діяли раціонально, щоб максимізувати вигоди: війна створила нові “винагороди” за зміну пріоритетів (додаткові ресурси, виживання громади) і “витрати” за бездіяльність (занепад або критика). Тому вони оптимізували свою поведінку – змінили стратегії, де потрібно, і перебудували апарат під ці зміни. Там, де це було можливим (тил), досягли успіху; де обставини надто несприятливі (фронт), потрібна допомога ззовні.

Ключовим фактором спроможності виявилися люди. Кадровий потенціал – компетентність, мотивація, згуртованість команди – прямо вплинув на здатність громади стратегувати. Якщо команда сильна (Гоща, Опішня), вона сама ініціює зміни, вчиться і тягне громаду вперед. Якщо ослаблена (Зеленодольськ), вона менш проактивна в контексті стратегування і потребує підтримки. Війна “перетасувала” кадри: хтось проявив лідерство і виріс професійно, хтось пішов з посади. В результаті певною мірою відбулася *селекція*: на керівних постах залишились ті, хто довів ефективність.

Ресурси і повноваження. Спроможність – це не лише люди, а й ресурси та права. Фінанси громад під час війни просіли, але реформа децентралізації все ж дала їм достатньо ресурсів, щоб самостійно здійснювати важливі проекти. Тобто громади **мали певний фіскальний простір** для маневру, навіть у війну. Це підтверджує правильність децентралізації: без неї вони б чекали тільки на Київ, а так – діяли самі. Проте є і негатив: держава частково централізувала фінанси (реверсна дотація, забране військове ПДФО тощо). О. Цицюра згадує про дисбаланс у цих процесах і що лишити більше коштів на місцях було б корисно.

Резюмуючи, можемо констатувати, що інституційна спроможність досліджуваних громад *в цілому витримала удар війни*. Більше того, в деяких випадках криза стала стимулом для розвитку нових компетенцій, структур і

партнерств (що прямо проявилось у якісніших підходах до стратегування). Громади показали **резильєнтність** – здатність не тільки протистояти негараздам, а й вчитися та реформуватися під їхнім впливом. Проте ця стійкість оплачується великим навантаженням на людей і залежить від зовнішньої підтримки. Якщо війна затягнеться, ризики вигорання кадрів і вичерпання місцевих ресурсів ростимуть. Тому вже зараз керівники думають, що їм потрібно для підсилення спроможності. На питання, *«що б вам допомогло ефективно реалізувати стратегію»*, всі по суті відповідають: потрібно збільшення місцевих бюджетів, та зовнішнє **навчання/експертиза для локального персоналу**. А також – не заважати зайвими змінами “згори”. Тобто громади самі усвідомлюють свої слабкі місця і потреби, що вже є певною ознакою зрілості.

5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

5.1. Висновки дослідження

5.1.1. Висновки у розрізі типології громад

Узагальнюючи результати дослідження, можна виокремити чіткі відмінності у стратегічній поведінці та інституційній адаптивності громад залежно від типу їхнього впливу війною. Типологія А, Б та В, сформована на основі просторового, безпекового та соціального впливу повномасштабної війни, дозволяє виявити причинно-наслідкові зв'язки між ступенем дестабілізації та характером стратегічних рішень, інституційної мобілізації та динаміки довіри.

Тип А (conflict-saturated municipalities) – громади з високим рівнем впливу війни демонструють найбільшу оперативну мобілізацію для перегляду стратегічних пріоритетів, зокрема через необхідність реагування на безпекові виклики, гуманітарні загрози та руйнування. На прикладі Зеленодольської громади видно, що вже на початку війни було переосмислено функції інституційного управління: значна частина уваги сфокусувалась на підтримці ВПО, адаптації забезпечення мешканців ключовими послугами, енергетичній безпеці. Громада, у зв'язку з масштабними викликами та наслідками руйнувань, де-факто перестала керуватися стратегією, затвердженою у 2020 році, дуже поступово запускаючи процеси її перегляду із залученням зовнішніх спеціалістів. Це вказує на гнучкість у реалізації пріоритетних заходів, але й на обмежені спроможності у стратегічній рефлексії. Пріоритетним стало збереження функціональності базових сервісів, посилення соціальної згуртованості та резильєнтності у невизначених умовах.

Тип Б (conflict-affected municipalities) – громади, які не зазнали прямого вогневого впливу, але пережили помітні соціально-економічні зміни (зростання кількості ВПО, логістичні труднощі, падіння доходів) – продемонстрували високу варіативність адаптаційних підходів. Наприклад, у Гірській ТГ спостерігалось поступове переформатування стратегічної візії, посилення інституційної спроможності та ініціювання проєктів, пов'язаних з інтеграцією ВПО та розвитком соціальної інфраструктури. Водночас Опішнянська ТГ, маючи стратегічний план ще до війни, сфокусувалася на практичній трансформації локальної економіки через підтримку комунальних підприємств і розвиток переробки. В цей час формальні механізми перегляду стратегії застосовувались другорядно, із значним залученням зовнішньої експертизи. Суворовська ТГ, як «наймолодша» громада з вибірки, використовувала кризу як точку мобілізації ресурсів, продовжуючи розвивати функціональні пріоритети, адаптуючи їх до загальнодержавних вимог. Таким чином, громади типу Б виявляють середній

рівень адаптивності, що залежить переважно від кадрового складу, лідерських якостей керівництва, наявності зовнішньої експертної підтримки та досвіду напрацювання і реалізації стратегій.

Тип В (peripherally-affected municipalities) – громади з опосередкованим впливом війни – продемонстрували найвищий рівень цілісності стратегічного бачення, інституційної зрілості та здатності до структурованого стратегування в умовах невизначеності. Гощанська, Пустомитівська та Ясінянська громади змогли або завершити розробку адаптованих стратегій під час війни, або імплементувати нові принципи статистичного планування (шляхом інкорпорації їх в прийнятий Статут громади). Також цей тип громади відрізняється значною спроможністю до реалізації запланованих заходів. Пустомитівська ТГ продовжила модернізацію інфраструктури та освітніх об'єктів уже після початку повномасштабного вторгнення. Ясінянська ТГ, маючи зростаючу інституційну спроможність і налагоджені зв'язки з туристичним сектором, вдало інтегрувала наявні ресурси в нові умови. Гощанська ТГ активно впроваджує реформи освітньої та культурної сфери, що є одними з поточних стратегічних пріоритетів; впроваджує нові формати взаємодії з проактивним місцевим бізнесом. Водночас такі громади демонструють відносну інерційність у зміні стратегічного фрейму (оновлені стратегії), що, з одного боку, свідчить про послідовність, а з іншого — про ризик втрати актуальності в умовах швидкоплинного середовища.

Отже, така типологія дозволяє зафіксувати, що:

- громади типу А мають високу короткострокову адаптивність, але обмежену довгострокову перспективу стратегічного бачення;
- громади типу Б є найбільш варіативними у способах реагування і демонструють потенціал до еволюційного інституційного розвитку за умов належної зовнішньої підтримки або наявності відповідних фінансових ресурсів;
- громади типу В є стратегічно стабільними, але вразливими до зниження актуальності стратегій в умовах затяжної нестабільності.

5.1.2. Загальні результати дослідження

Проведене дослідження дозволяє виокремити низку загальних висновків, які є релевантними не лише в контексті досліджуваних громад, але й для ширшого розуміння стратегічного планування під час війни.

1. Домінування екзистенційної логіки на початковому етапі війни.

У всіх громадах незалежно від типу, стратегічне планування в перші тижні повномасштабного вторгнення було повністю витіснене кризовим менеджментом. Пріоритети змінилися від довгострокового розвитку до забезпечення базової безпеки, гуманітарної допомоги та підтримки ЗСУ

(особливо виразно в громадах типу А і Б). Це свідчить про спільну інституційну реакцію на екзистенційний виклик.

2. Стратегування не припинилося – воно трансформувалося.

Після первинного етапу шоку відбулося поступове повернення до стратегічного мислення, однак уже в адаптованій формі. Формальні процеси (розробка/оновлення стратегій) відновилися переважно в громадах типу Б і В. Водночас деякі громади (як-от Гірська, Гоцанська) продемонстрували високий рівень суб'єктності, реалізувавши продукти стратегування (стратегію розвитку, дорожню карту змін) власними силами, без залучення зовнішніх консультантів, що говорить про посилення внутрішньої інституційної спроможності.

3. Відбувся перегляд і звуження цілей стратегій.

Стратегії розвитку, які формувалися або оновлювалися в умовах воєнного стану, не мали на меті всеохопного планування. Натомість громади фокусувалися на конкретних практичних пріоритетах – безпека, інтеграція ВПО, підтримка бізнесу, збереження спроможності інституцій. Це свідчить про прагматичну адаптацію стратегічного інструментарію до обставин.

4. Відмова від формалізму як прояв адаптивності.

Деякі громади (як-от Пустомитівська) відмовилися від внесення змін до офіційної стратегії, натомість діючи на основі фактичних пріоритетів. Такий підхід демонструє гнучкість у стратегуванні – уникнення формалізму заради реалістичності.

5. Стратегічне планування стало інструментом внутрішньої координації.

Для частини громад (особливо тих, хто розробляв або оновлював стратегії самостійно), стратегія почала відігравати роль не стільки документу для зовнішньої легітимації, як засобу внутрішньої координації підрозділів, розробки бюджету, фокусування ініціатив. Це свідчить про нову якість ставлення до стратегічних документів як до «живих» інструментів управління.

6. Важливість інституційної пам'яті та внутрішніх агентів змін.

Значну роль у процесах адаптації відіграли окремі посадові особи – внутрішні агенти змін, які були здатні тримати стратегічний фокус і мобілізувати інституції. Їхній досвід, навчання та візійність стали ключовими рушіями відновлення стратегування.

7. Формується нова логіка стратегування – через дію і спроможність.

Формальні рамки стратегічного планування не завжди були релевантні в умовах війни (навіть коли це прийнятий вже у 2022 році, адаптований документ, як в Ясінянській громаді, він може потребувати додаткової актуалізації вже через рік). Громади, які демонстрували кращу адаптацію, інвестували не у формальні цикли, а у підвищення спроможності (навчання персоналу, мобілізація ресурсів,

горизонтальне управління), що дозволяє і надалі реалізовувати стратегічні підходи навіть без змін у документах.

8. Наявна потреба в нових інституційних і методичних підходах до стратегування.

Поточна система стратегічного планування потребує переосмислення – зокрема, спрощення процедур внесення змін, кращих механізмів участі громадськості, гнучких інструментів моніторингу. Потреба у «гнучких, живих стратегіях» стала однією з наскрізних тем усіх кейсів.

9. Стратегія розвитку – не лише про економіку, а й про сенси.

Війна актуалізувала гуманітарний, культурний, безпековий вимір стратегування. Питання локальної ідентичності, безбар'єрності, інтеграції переселенців, громадської злагоди все частіше ставали предметом стратегічного планування, що означає глибше усвідомлення ролі стратегії як платформи узгодження цінностей, а не лише інструменту управління проєктами.

5.2. Рекомендації

На основі виявлених закономірностей у стратегічному розвитку громад в умовах повномасштабної війни сформульовано такі рекомендації, адресовані насамперед органам місцевого самоврядування, Міністерству розвитку громад та територій та донорським структурам, які підтримують розвиток малих та середніх територіальних громад.

1. Інституціоналізувати стратегічне бачення як спільну відповідальність усіх управлінських рівнів громади

У громадах, де стратегія була не лише формально затверджена, а й стала базою для повсякденної управлінської діяльності (як-от у Ясінянській і Гірській ТГ), спостерігається суттєве зростання ефективності ухвалення рішень, зниження рівня конфліктності, покращення якості комунікації між підрозділами. Рекомендується впроваджувати регулярне навчання та фасилітовані стратегічні сесії для керівного складу громад з фокусом на осмислення та "присвоєння" стратегії як управлінського інструменту.

2. Створювати умови для самостійної розробки стратегій у громадах

Досвід Гірської громади показав, що навіть без зовнішньої технічної допомоги громада може успішно розробити стратегічний документ, за умови наявності навченої команди та підтримки з боку очільника громади. Донорські програми варто переорієнтовувати з консалтингових послуг на створення сталих внутрішніх команд стратегічного розвитку через менторські програми, peer-to-peer навчання, практичні кейси.

3. Сприяти формуванню локальної аналітичної спроможності

Слабкість або відсутність інституцій аналітичної підтримки (відділів розвитку, стратегічного планування, муніципальних дослідницьких центрів)

призводить до стратегічної інерції. Необхідно створювати та інституціоналізувати аналітичні одиниці в структурах виконкомів, здатні працювати з даними, проводити моніторинг та оперативну адаптацію цілей.

4. Визначати та підтримувати неформальних лідерів стратегічних змін

Більшість проривних змін у стратегуванні були результатом дій однієї-двох осіб, які поєднували компетентність і особисту вмотивованість (приклад – команда в Гірській ТГ). Важливо розпізнавати таких акторів, створювати для них платформи взаємодії, посилювати їх спроможність і легітимність, формалізуючи їх роль у стратегічному циклі громади.

5. Зосередити увагу на впровадженні стратегій, а не лише на їх прийнятті

Стратегії не повинні бути статичними документами. Успішні громади демонструють використання стратегій як основи для проєктного менеджменту, грантової діяльності, публічної комунікації. Рекомендується запроваджувати прості механізми внутрішнього моніторингу (дорожні карти, матриці відповідальності), щоквартальні внутрішні рев'ю реалізації цілей.

6. Розвивати підхід до стратегування як до інструменту колективної рефлексії і творення ідентичності громади

Формування стратегічних документів має включати не лише управлінців, а й обов'язково активних громадян, представників бізнесу, культури, молоді. Це створює основу для спільного бачення майбутнього та відчуття причетності. При цьому важливо уникати декларативного залучення, натомість забезпечити реальний вплив стейкхолдерів на зміст стратегії.

7. Переосмислити формат національної політики підтримки стратегічного планування

Центральні органи виконавчої влади повинні відійти від уніфікованих вимог до стратегій розвитку громад і надати більше простору для контекстуалізованих підходів. Водночас слід посилити роль міжмуніципального обміну, тематичних платформ підтримки (наприклад, з туризму, індустріального розвитку, безпеки), що дозволить громадам розвивати власну компетентність і адаптувати кращі практики.

8. Формувати делікатні, але дієві механізми стратегічного підтримання громад, що зазнали безпосереднього впливу війни

Громади, які опинилися в зоні бойових дій або були окуповані, не мають можливості реалізовувати класичні підходи до стратегування. Водночас саме для цих територій стратегічне мислення та планування відновлення є питанням виживання та довгострокового згуртування.

Рекомендується:

- **Розробити інструменти стратегічної адаптації в умовах обмежених ресурсів і високої турбулентності**, зокрема модулі кризового стратегічного мислення, сценарного планування та антикрихкої моделі розвитку.
- **Створити персоналізовані "супровідні програми" стратегічного менторства** – не разова допомога, а довготривала співпраця з громадами типу А (з боку досвідчених стратегів, практиків відновлення, донорів), які враховують особливу чутливість і контекст післявоєнних травм, втрат і руйнувань.
- **Фокус змісту стратегій таких громад має бути трансформативним**, а не консервативно-відновлювальним: це не лише про повернення до стану "до", а про нове бачення місця громади в регіоні та країні, враховуючи виклики і нові ролі, які війна поставила перед ними.

У випадку Зеленодольської громади було продемонстровано, що навіть у контексті фронтового тиску можливе формулювання та реалізація стратегічних векторів через включення людей, що постраждали, – молоді, ВПО, родин військових, активістів. Це формує не лише бачення розвитку, а й колективну терапію та відчуття суб'єктності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Barbera, C., Dom, B., Du Boys, C., Korać, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2024). Insights from local government managers: Navigating crises through organizational capacities and perceptions. *Public Administration Review*.
2. Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons.
3. Castles, F. G. (1999). Decentralization and the post-war political economy. *European Journal of Political Research*, 36(1), 27-53.
4. Christopherson, S., Michie, J., & Tyler, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge journal of regions, economy and society*, 3(1), 3-10.
5. Council of Europe. (2013). *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe Publishing. <https://rm.coe.int/168007a088>
6. Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global environmental change*, 18(4), 598-606.
7. Davydenko, N., Wasilewska, N., Boiko, S., & Wasilewski, M. (2022). Development of rural areas in Ukraine in the context of decentralization: An empirical study. *Sustainability*, 14(11), 6730.
8. Dell'Anno, R., & Teobaldelli, D. (2015). Keeping both corruption and the shadow economy in check: the role of decentralization. *International Tax and Public Finance*, 22, 1-40.
9. Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2-13.
10. Keudel, O., & Huss, O. (2023). Ukraine's Emergent Collaborative Democracy and How the EU Can Support It: Learning from the Local Level of Governance. *Designed in Brussels, Made in Ukraine*, 133-142.
11. Keudel, O., & Huss, O. (2024). Polycentric governance in practice: the case of Ukraine's decentralised crisis response during the Russo-Ukrainian war. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 39(1), 10-35.
12. Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American journal of community psychology*, 41, 127-150.
13. OECD. (2025). *Strategic foresight toolkit for resilient public policy: A comprehensive foresight methodology to support sustainable and future-ready public policy*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>

- 14.Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. *Cambridge University*.
- 15.Pintsch, A. (2020). Decentralization in Ukraine and bottom-up European integration. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine*, 339-363.
- 16.Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2010). Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure.
- 17.Rabinovych, M., Brik, T., Darkovich, A., Savisko, M., Hatsko, V., Tytiuk, S., & Piddubnyi, I. (2024). Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Governance*, 37(4), 1121-1140.
- 18.Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative politics*, 481-500.
- 19.Romanova, V. (2022). Ukraine's resilience to Russia's military invasion in the context of the decentralisation reform. In *Forum Idei*. Warsaw: Stefan Batory Foundation.
- 20.Salvador, M., & Sancho, D. (2023). Local Governments Facing Turbulence: Robust Governance and Institutional Capacities. *Social Sciences*, 12(8), 462.
- 21.Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97-112.
- 22.Stark, A., & Taylor, M. (2014). Citizen participation, community resilience and crisis-management policy. *Australian Journal of Political Science*, 49(2), 300-315.
- 23.Tsarenko, G. (2023). Ukraine's Reconstruction: Strong Local Self-Governance as a Prerequisite for Democratic Development. *Designed in Brussels, Made in Ukraine*, 49-55.
- 24.Volintiru, C., & Kravets, V. (2025). Local Stakeholders and Ukraine's Resilience.
- 25.Глебова, А. (2024). Методичні аспекти процесу формування стратегії розвитку територіальних громад в умовах вані-середовища: ветеранський аспект. *Сталий розвиток економіки*, (4 (51)), 20-26.
- 26.Ендрюс, М., Прітчетт, Л., & Вуллок, М. (2021). *Будівництво спроможності держави: факти, аналіз, дії* (Є. Плахута, пер.). Київ: Саміт-книга.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Перелік респондентів, опитаних в рамках дослідження

Прізвище та Ім'я, посада	Громада (область)	Основні маркери громади
Мушикова Інна , Заступник селищного голови з питань діяльності виконавчих органів	Суворовська ТГ (Одеська обл.)	- Селищна громада - Утворена 2020 року - Населення: близько 12 тисяч осіб
Волошина Марія , начальник Проектно- інвестиційного відділу	Опішнянська ТГ (Полтавська обл.)	- Селищна громада - Утворена 2018 року - Населення: близько 8,3 тисяч осіб
Цицюра Ольга , секретар міської ради	Зеленодольська ТГ (Дніпропетровська область)	- Міська громада - Утворена 2015 року - Населення: близько 17 тисяч осіб
Панчук Микола , селищний голова Мисюра Олександр , начальник відділу розвитку громади	Гощанська ТГ (Рівненська обл.)	- Селищна громада - Утворена 2020 року - Населення: близько 23 тисяч осіб
Пелехатий Андрій , заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради	Пустомитівська ТГ (Львівська обл.)	- Міська громада - Утворена 2020 року - Населення: близько 17 тисяч осіб
Брандіс Іванна , начальник відділу економічного розвитку та туризму Кувік Степан , головний спеціаліст відділу міжнародного співробітництва та	Ясінянська ТГ (Закарпатська обл.)	- Селищна громада - Утворена 2020 року - Населення: близько 19 тисяч осіб

проектно-інвестиційної діяльності		
Плахотнюк Ольга, начальниця управління гуманітарного розвитку Аліна Коссаковська, начальник відділу розвитку та інфраструктури, інвестицій та житлово-комунального господарства	Гірська ТГ (Київська обл.)	- Сільська громада - Утворена 2020 року - Населення близько 7 тисяч осіб

Гайд для проведення напівструктурованого інтерв'ю з представниками органів місцевого самоврядування

Основні тематичні блоки та запитання

Блок 1: Стан стратегічного розвитку до війни (до початку 2022 року)

- **Питання 1:** *Стратегія як документ до повномасштабної війни. Розкажіть, будь ласка, про стратегічний план розвитку вашої громади до повномасштабної війни. Які ключові пріоритети та цілі були визначені у вашій офіційній стратегії розвитку до 2022 року?*
 - *Уточнення (за потреби, якщо респондент не розкрив це раніше):* Коли була затверджена ця стратегія і як вона розроблялася? Хто брав участь у її створенні (лише керівництво, зовнішні консультанти чи широке залучення представників громади з висвітленням їх позицій)?
- **Питання 2:** *Реалізація до війни. Наскільки до початку війни ваша громада дотримувалася визначених стратегічних пріоритетів? Чи встигли ви почати реалізацію основних проєктів, запланованих у стратегії, і яких результатів вдалося досягти до 2022 року?*
 - *Уточнення:* Чи були до війни якісь розбіжності між офіційною стратегією та фактичними діями? (Наприклад, можливо, вже тоді деякі напрямки не виконувалися через брак ресурсів чи інші причини)

Блок 2: Зміни стратегічних пріоритетів під впливом повномасштабної війни (після 24 лютого 2022)

- **Питання 3:** *Негайні зміни в 2022. Як початок повномасштабної війни вплинув на вашу громаду та її першочергові потреби? Які нові першочергові виклики виникли у перші місяці війни (наприклад, розміщення переселенців, безпека, гуманітарні питання) і як це вплинуло на пріоритети громади?*
 - *Уточнення:* Чи довелося відкласти якісь довоєнні проєкти або ресурси перекинути на нагальні потреби?
- **Питання 4:** *Актуальні пріоритети зараз. Як змінилися стратегічні пріоритети розвитку вашої громади протягом 2022–2024 років у порівнянні з довоєнними? Які нові довгострокові цілі або проєкти з'явилися в результаті війни, а які довоєнні пріоритети втратили актуальність чи були відкладені?*

- *Уточнення:* Назвіть 2–3 найбільш важливі напрями розвитку, на яких ви зараз зосереджені. Чи були серед них такі, що раніше (до війни) не вважалися пріоритетними?
- **Питання 5: Формальні зміни в стратегії. Чи вносили ви офіційні зміни до стратегічних документів громади після початку повномасштабної війни?** Мається на увазі, чи переглядали або затверджували нову стратегію розвитку у 2022–2024 роках з урахуванням воєнних реалій?
 - *Уточнення:* Якщо **так**, то які саме корективи внесено? (Наприклад, додано нові розділи щодо відбудови, безпеки, підтримки ВПО тощо). Яким був процес внесення змін: ініціатива від місцевої влади, бажання місцевих чи вимога згори (обласного та/чи державного рівня)? Якщо **ні**, то чому не переглядали? (Наприклад, очікуєте закінчення війни, стратегія й так відповідає пріоритетам / вимогам законодавства / є гнучкою, чи не було часу/ресурсу). Чи плануєте офіційно оновити стратегію і коли?
- **Питання 6: Відповідність планів і дій. Як зараз співвідносяться діюча стратегія розвитку громади та реальні дії?** Наскільки фактичні заходи та проєкти, що реалізовувались у 2022-2024 роках, відповідають тому, що записано в чинній стратегії?
 - *Уточнення:* Чи є у вас зараз такі ініціативи або проєкти, яких взагалі немає в офіційному плані розвитку? Якщо так, то які (приклади) і чому вони не відображені у стратегії? Або, можливо, навпаки, чи залишилися в стратегічному плані пункти, які наразі повністю “на паузі” і не виконуються?

Блок 3: Процеси планування та управління в умовах війни

- **Питання 7: Горизонт і підходи планування. Як війна вплинула на ваш підхід до планування розвитку громади?** Чи змінився горизонт планування (наприклад, більше уваги короткостроковим планам замість довгострокових)? Чи стали ви частіше переглядати плани у процесі, бути гнучкішими?
- **Питання 8: Залучення та співпраця. Хто бере участь у прийнятті рішень щодо розвитку громади під час війни?** Чи змінився склад або роль учасників процесу стратегічного планування і реалізації рішень (місцева рада, виконком, старости, громадські організації, активісти, бізнес, військова адміністрація тощо)?
 - *Уточнення:* Чи проводите ви консультації з громадськістю щодо змін у пріоритетах?
- **Питання 9: Співпраця зі стейкхолдерами. Чи співпрацюєте з волонтерами, благодійниками, міжнародними організаціями у**

плануванні чи втіленні проєктів відбудови або допомоги, які закріплені у стратегії? Чи є запит до вас у зовнішніх стейкхолдерів на те, щоб діюча стратегія розвитку була актуальна та дієва? Чи наразі вона є більш формальністю, яку вимагає Закон?

Блок 4: Ініціативи “знизу” та вимоги “згори” (динаміка прийняття рішень)

- **Питання 10:** *Місцеві ініціативи vs. центральні вказівки.* **Що із змін у вашій стратегії або діях було ініціативою самої громади, а що результатом вказівок чи програм від центральної влади?** Можете навести приклади, коли ви самі в громаді вирішили змінити пріоритет (тобто “знизу”), і приклади, коли діяли у відповідь на розпорядження, державну програму, вимогу донора або законодавчу вимогу (“згори”)?
 - *Уточнення:* Наприклад, чи впроваджували ви якісь проєкти, бо були державні субвенції/програми донорів на це? Чи змушували вас обставини чи накази з області/центру зосередитися на чомусь, що не планували раніше?
- **Питання 11:** *Компроміси у рішеннях.* **Чи доводилося вам під час війни знаходити компроміс між місцевими потребами та вимогами згори?** Опишіть, якщо було, ситуації, коли бачення громади не повністю збігалось з вказівками “згори” і як ви виходили з цієї ситуації.
 - *Уточнення:* Можливо, були випадки, коли громада хотіла реалізувати певний проєкт, але довелося відкласти через пріоритетність іншого, встановленого “згори”. Або навпаки, ви відстояли місцевий пріоритет всупереч іншим рекомендаціям.

Блок 5: Спроможність у стратегуванні та реалізації стратегії

- **Питання 12:** *Спроможність апарату до стратегічного планування.* **Як би ви оцінили спроможність вашого апарату (виконкому, структурних підрозділів) сформулювати і написати якісний стратегічний документ?** Порівняйте, будь ласка, наскільки апарат до 2022 року і зараз спроможний створювати реалістичні стратегії, які відповідають потребам громади та допомагають координувати процеси розвитку?
 - *Уточнення:* Як змінилися ці можливості під час війни: покращилися (наприклад, завдяки досвіду кризового управління, новим контактам) чи погіршилися (через кадрові втрати, перевантаження, брак ресурсів)?
- **Питання 13.** *Спроможність місцевої ради реалізовувати стратегію.* **Як би ви оцінили спроможність вашої місцевої ради координувати та реалізовувати стратегію розвитку громади – якщо порівняти період до 2022 року і тепер?**

- *Уточнення:* Наскільки працівники місцевої ради була раніше залучені до впровадження стратегії: чи це було формально (“прийняли і забули”), чи активно супроводжували реалізацію?
- Хто зараз реально координує виконання: апарат місцевої ради, виконком, старости, можливо, обласна військова адміністрація чи хтось інший?

Для завершення задати базове питання:

- *Можливо, є щось, про що я не запитав, але що, на вашу думку, важливо згадати щодо впливу війни на розвиток громади?*