Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

DOI:10.17951/we.2022.8.1.133-150 | Wschód Europy • Восток Европы • East of Europe vol 8, 1 / 2022

Mariusz W. Sienkiewicz
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-9019-8679
e-mail: m.sienkiewicz@rozwojlokalny.pl

Planowanie strategiczne w zreformowanym samorządzie terytorialnym w Ukrainie. Przykład gromady Herca w obwodzie czerniowieckim

1. Wprowadzenie

Proces budowy samorządu terytorialnego w Ukrainie rozpoczął się jeszcze w końcowej fazie funkcjonowania Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (USRR). Warto dodać, że pierwsze akty prawne regulujące działalność samorządu uchwalono wcześniej niż ustawę o samorządzie terytorialnym w Polsce. Przeprowadzono także częściowo wolne wybory deputowanych do Rady Najwyższej USRR oraz do rad terenowych deputowanych ludowych. Zdecydowaną większość rad w całej Ukrainie obsadzili członkowie partii komunistycznej, co potwierdza w swojej pracy Liana Hurska-Kowalczyk. Część miejsc w radach deputowanych ludowych udało się wywalczyć jednak opozycji antykomunistycznej, zaś w trzech obwodach: lwowskim, tarnopolskim oraz iwano-frankowskim, opozycja odniosła zwycięstwo[1].

Podstawy prawne funkcjonowania samorządu w Ukrainie po raz pierwszy zawarto w Ustawie z 7 grudnia 1990 roku o radach terenowych deputowanych ludowych Ukraińskiej SRR oraz samorządzie terytorialnym uchwalonej jeszcze przez Radę Najwyższą USRR[2]. Po odzyskaniu niepodległości w 1991 roku zaczęto wprowadzać zmiany do Konstytucji USRR z 1978 roku oraz uchwalać nowe prawo regulujące organizację i ustrój administracji publicznej. Do znaczących aktów należały wówczas ustawy uchwalone 5 marca 1992 roku: o przedstawicielu Prezydenta Ukrainy oraz o terenowych radach de-

[1] Szerzej: L. Hurska-Kowalczyk, *Próby wprowadzenia samorządu na Ukrainie*, „Athenaeum" 2011, vol. 32, s. 74 i nast., https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/765311.pdf, inf. 15 VI 2022.

[2] Закон України про місцеві Радина родних депутатів тамісце веірегіональне самоврядування (Законв тративчинністьнапідставі Закону, N 280/97-ВРвід 21.05.97, ВВР, 1997, N 24, ст.170), Вводитьсявдію Постановою ВРN 534-XII (534-12) від 08.12.90, ВВР, 1991, N 2, ст. 6, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

putowanych ludowych i samorządzie terytorialnym. Na podstawie przepisów tej pierwszej ustawy ówczesny Prezydent Ukrainy Leonid Kuczma podporządkował sobie pion władzy wykonawczej, obsadzając swoich przedstawicieli na czele obwodów i rejonów oraz miast Kijowa i Sewastopola. Pełnili oni w tych jednostkach władzę wykonawczą oraz sprawowali kontrolę nad organami samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zlecanych im zadań rządowych oraz zgodności działania z prawem[3]. Według ustawy z marca 1992 roku przedstawiciele prezydenta stawali się przewodniczącymi państwowej władzy wykonawczej w obwodach i rejonach. Stali na czele terenowych administracji państwowych, realizowali rejonowe i obwodowe budżety[4].

W uchwalonej w 1996 roku nowej Konstytucji Ukrainy zawarto odrębny rozdział XI, który reguluje działalność samorządu terytorialnego. W art. 140 zdefiniowano samorząd terytorialny, jako „prawo wspólnoty terytorialnej – mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonych w wiejską zbiorowość mieszkańców kilku wsi, osiedli lub miasta – do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach wyznaczonych w Konstytucji i ustawach Ukrainy"[5]. Podstawowym zaś aktem prawnym rangi ustawowej regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest wielokrotnie nowelizowana Ustawa z 21 maja 1997 roku o samorządzie terytorialnym[6].

W procesie kształtowania się samorządu terytorialnego w Ukrainie można zidentyfikować kilka najważniejszych etapów. Pierwszy etap, w latach 1991–1996 związany był z kształtowaniem się modelu konstytucyjnego samorządu terytorialnego niepodległej Ukrainy, który był oparty na transformacji „radzieckiego systemu rad wszystkich szczebli na poradziecki model" administracji samorządowej. W kolejnym etapie (lata 1997–2004) usankcjonowano zasady samorządu terytorialnego w Konstytucji Ukrainy i ustawach szczegółowych. Zwiększono także poziom „uspołecznienia samorządu terytorialnego". W latach 2004–2014 podejmowano mało udane próby reform administracyjnych mających doprowadzić do zmiany ustawy zasadniczej oraz udoskonalić system samorządowy. Kluczowym dla tego procesu był okres od 2014, kiedy w efekcie Rewolucji Godności[7] rozpoczął się proces reformy administracji publicznej ukierunkowany na rozwój decentralizacji i zmianę organizacji sektora publicznego[8].

[3] L. Hurska-Kowalczyk, *op. cit.*

[4] Закон України про Представника Президента України (Закон втратив чинність на підставі Закону, N*280/97-BP* від 21.05.97, ВВР, 1997, N 24, ст.170), (Вводиться в дію Постановою ВР N 2168-XII (*2168-12*) від 05.03.92, ВВР, 1992, N 23, ст.336), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text.

[5] A. Stec, *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2018, nr 4 (44), s. 232–233. Zob. także: Конституція України, Чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 року (офісійнийтекст), Київ 2016.

[6] Закон України промісцевеса мовря дуванняв Україні *(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

[7] Zob.: W. Kłymonczuk, *Ukraina w poszukiwaniu wolności – od Rewolucji Godności do wyborów parlamentarnych w 2014 roku*, „Wschód Europy" 2015, nr 1 (2), s. 93–103. Pobrane z czasopisma „Wschód Europy", http://journals.umcs.pl/we, inf. 05 VI 2022.

[8] Szerzej: A. Stec, *op. cit*., s. 227–228.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

Zapoczątkowaną w 2014 roku reformą administracji publicznej zainicjowano proces dostosowania modelu zarządzania publicznego do wzorców zachodnich. Dotychczasowa nieefektywność organizacyjna, funkcjonalna i finansowa na szczeblu lokalnym determinowała konieczność istotnej przebudowy i reorganizacji samorządu jednostek terytorialnych. Wraz ze stopniowym uchwalaniem nowych regulacji prawnych wdrażano projekty ukierunkowane na wdrażanie elementów zarządzania strategicznego rozwojem społeczno-gospodarczym w perspektywie wieloletniej. Opracowywane dla kolejnych jednostek samorządu terytorialnego na Ukrainie strategie rozwoju były często efektem projektów realizowanych przy wsparciu różnych organizacji międzynarodowych, w tym także z Polski (np. w ramach Programu Pomocy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP). Ukraińskie władze lokalne znaczne wsparcie w tym zakresie otrzymały w ramach funduszy kanadyjskich. Za przykład można podać jeden z ważniejszych programów „Partnership for Local Economic Development and Democratic Governance Project" (PLEDDG), działający jako projekt pomocy technicznej mający na celu wzmocnienie ukraińskiego sektora komunalnego, zapewnienie skutecznego demokratycznego zarządzania i wspieranie rozwoju gospodarczego gmin. W ramach programu w latach 2015–2020 opracowano kilkanaście dokumentów strategicznych dla ukraińskich miast. Źródłem finansowania programu były środki Global Affairs Canada oraz Federation of Canadian Municipalities[9].

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja uwarunkowań decentralizacji terytorialnej w Ukrainie po odzyskaniu niepodległości na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku oraz wyników projektu strategicznego zrealizowanego w 2021 roku przez pracowników Katedry Administracji Publicznej Instytutu Nauk o Polityce i Administracji UMCS. Głównym produktem zrealizowanego projektu było opracowanie Strategii Rozwoju Gromady Herca w obwodzie czerniowieckim w Ukrainie w oparciu o model partycypacyjno-ekspercki. Przedstawione poniżej informacje odnoszą się w szczególności do opisu procesu opracowania strategii rozwoju oraz wniosków z przeprowadzonej analizy strategicznej.

2. Decentralizacja administracji terytorialnej i podstawy planowania strategicznego w Ukrainie

Jedną z naczelnych zasad organizacji administracji publicznej w państwie demokratycznym stanowi decentralizacja. Decentralizacja była jedną z zasadniczych przesłanek realizacji reformy administracji publicznej w 1998 roku w Polsce, w tym przede wszystkim przywrócenia w strukturze polskiej administracji samorządowej szczebla powiatowego oraz samorządu województwa. Decentralizacja polega na przekazaniu uprawnień decyzyjnych z wyższego szczebla na szczebel niższy. Skutkuje to zmianami organizacyjnymi,

[9] Zob.: Developing Municipal Development Strategies in Ukraine: Guidelines and an Overview of Practices, http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/PLEDDG_strategic_planning-ENG.pdf, inf. 05 VI 2022.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

w relacjach między organami i jednostkami organizacyjnymi[10]. Zasada decentralizacji wyraża się w prawnym wyodrębnieniu jednostki z większej struktury, przyznaniu jej samodzielności pod względem podejmowania decyzji (realizacji zadań), przekazaniu odpowiednich środków finansowych na realizację tych zadań, jak również przyznaniu podmiotowości prawnej[11]. Bogdan Dolnicki definiuje natomiast decentralizację jako prawną gwarancję nadania organom niższego szczebla określonej samodzielności w stosunku do organów szczebla wyższego[12]. Christopher Pickvance wyróżnił z kolei trzy wymiary decentralizacji: 1) zakres funkcji wykonywanych na poziomie lokalnym; 2) stopień autonomii (samodzielności) wykonywania tych funkcji; 3) stopień, w jakim władze lokalne są finansowane ze środków własnych, a nie z dotacji centralnych[13].

Obserwując proces reformowania administracji publicznej w Ukrainie, można zauważyć, że podejmowane w ostatnich latach działania istotnie zwiększyły poziom decentralizacji sektora publicznego. Przełomowy moment w tym zakresie nastąpił w 2014 roku, kiedy to Ukraina ogłosiła początek daleko idących reform obejmujących większość dziedzin życia publicznego, w tym najważniejszą – reformę decentralizacji administracji publicznej. Plan reform ogólnopaństwowych został zawarty w Strategii Zrównoważonego Rozwoju „Ukraina 2020", która została zatwierdzona dekretem prezydenta Ukrainy 12 stycznia 2015 roku. W przyjętej strategii decentralizację uznano jako reformę o najwyższym priorytecie, który jest niezbędny do zapewnienia europejskich standardów życia. Za cel polityki decentralizacji obrano zdefiniowanie „odejścia od scentralizowanego modelu władzy w państwie, zapewnienia zdolności samorządu lokalnego i budowy skutecznego systemu terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie, pełnego wdrożenia postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zasad pomocy, wszechobecności i samowystarczalności finansowej"[14]. Z kolei za główne cele decentralizacji uznano: 1) zatwierdzenie nowej podstawy terytorialnej dla działalności władz na poziomie gmin i okręgów; 2) przekazanie uprawnień wykonawczych do samorządów i ich różnicowania pomiędzy poziomami i zgodnie z zasadą pomocniczości; 3) stworzenie odpowiedniej bazy zasobów do wykonywania uprawnień samorządu lokalnego; 4) tworzenie skutecznego systemu usług w organach samorządu

[10] Decentralizacja ściśle wiąże się z: 1) poziomem rozwoju demokracji na poziomie lokalnym; 2) zmianą struktury terytorialnej państwa; 3) reformą służby cywilnej; 4) przesunięciem usług publicznych na niższy poziom; 5) planowaniem rozwoju regionalnego; 6) wraz z przesunięciem zadań powinny być przesunięte środki z budżetu państwa na niższy poziom, szerzej: G. Péteri, V. Zentai, *Lessons on Successful Reform Management*, [w:] *Mastering decentrailzations and public administration reforms in Central and Eastern Europe*, ed. G. Peteri, Open Society Institute, Budapeszt 2002, s. 16–17.

[11] Por.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990 (przedruk 1928 r.), s. 122–123.

[12] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wyd. II, Zakamycze 2003, s. 19.

[13] C. Pickvance, *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 9, s. 26; por.: M. Illner, *Territorial Decentralization – a Stumbling Block of Democratic Reforms in East-Central Europe*, „Polish Sociological Review" 1997, nr 1, s. 24–25.

[14] I. Kostetska, *Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski*, „Wschód Europy" 2021, vol 7, Pobrane z czasopisma Wschód Europy, http://journals.umcs.pl/we, inf. 24 V 2022, s. 51–55.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

terytorialnego i organach wykonawczych; 5) usprawnienie systemu kontroli państwa i nadzoru nad legalnością działalności organów samorządu lokalnego; 6) rozwój form demokracji bezpośredniej: wybory, referenda; 7) poprawa mechanizmu koordynacji działań lokalnych organów wykonawczych[15]. W latach 2014–2015 wdrożono zasadniczy pakiet ustaw decentralizacyjnych: ustawy z 17 czerwca 2014 roku o współpracy jednostek terytorialnych[16]; ustawy z 5 lutego 2015 roku o zasadach państwowej polityki regionalnej[17]; ustawy z 5 lutego 2015 roku o dobrowolnych zjednoczeniach jednostek terytorialnych[18] oraz ustawy z 14 lipca 2015 roku o wyborach lokalnych[19]. Kluczowym rezultatem tych regulacji, świadczącym o daleko posuniętych zmianach dotychczasowego ustroju administracji lokalnej było między innymi podporządkowanie ciał egzekutywy lokalnym organom stanowiącym. Dotychczasowi przedstawiciele administracji państwowej, działający jako organy wykonawcze mianowane przez prezydenta Ukrainy, mieli być wybierani w wyborach bezpośrednich[20]. Warto w tym miejscu dodać, że ostatnie wybory do rad lokalnych, które odbyły się jesienią 2020 roku, charakteryzowały się niskim zainteresowaniem społecznym i frekwencją. Odzwierciedliły niechęć dużej części społeczeństwa ukraińskiego do aktywności obywatelskiej i odpowiedzialność za podejmowane decyzje, nie mówiąc już o świadomym wyborze. Jak twierdzą Гакман, Круглашов і Нечаєва-Юрійчук, było to częściowo uwarunkowane niewystarczającą świadomością problematyki podziału kompetencji między organami i instytucjami władzy. O niskim poziomie odpowiedzialności obywatelskiej świadczyła aktywność wyborców. W drugiej turze wyborów na mera Czerniowiec frekwencja wyborcza wyniosła 23%[21].

Jednym z ważniejszych etapów decentralizacji terytorialnej w Ukrainie była decentralizacja finansowa. Przyczyniła się ona do zwiększenia poziomu finansowego budżetów lokalnych oraz stworzyła warunki motywowania jednostek samorządu terytorialnego do zwiększania poziomu dochodów własnych. Wartość dochodów lokalnych

[15] *Ibidem*.

[16] Закон України Про співробітництво територіальних громад, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508–18, inf. 16 III 2019.

[17] Закон України Про засади державної регіональної політики, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156–19, inf. 16 III 2019.

[18] Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157–19, inf. 16 III 2019.

[19] *Закон України Промісцевівибори*, ttp://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-viii, inf. 16 III 2019.

[20] R. Czachor, *Ustrój miast stołecznych państw Europy Wschodniej (Białoruś, Ukraina, Mołdawia)*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2019 (5), Artykuły Administracyjne prawo ustrojowe / Administrative Sistemic Law, http://www.ejournals.eu/RAP/, s. 6.

[21] С.М. Гакман, А. М. Круглашов, Н.В. Нечаєва-Юрійчук, *Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах адміністративно-територіальної реформи та соціально-економічної кризи. Аналітична доповідь*. Чернівці: Технодрук, 2021, с. 7–8, https://www.rieirs.org.ua/images/files/GKN-YKPCHOBL.pdf, inf. 24 V 2022.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

wzrosła z 68,6 mld UAH w 2014 roku do 275 mld UAH w 2019 roku, czyli o 206,4 mld UAH. Było to ważnym bodźcem zachęcającym społeczności do jednoczenia się[22].

Wraz ze zmianą organizacji administracji samorządowej rozpoczął się proces formułowania instrumentów polityki rozwoju na różnych poziomach zarządzania publicznego. Znaczącą zmianę w podejściu do programowania rozwoju społeczno-gospodarczego zadeklarowano w przyjętej w 2016 roku Strategii reformowania administracji publicznej na Ukrainie 2021. W dokumencie tym określono następujące obszary reform: opracowywanie i koordynacja polityki publicznej (strategiczne planowanie polityki publicznej, jakość ram prawnych i całości polityki publicznej, w tym wymogi dotyczące tworzenia polityki na podstawie dogłębnej analizy i udziału społeczeństwa)[23]. Zgodnie z zawartymi tam deklaracjami „planowanie działań rządu powinno być lepiej dostosowane do procesu budżetowego. […] W celu ustalenia prawno-instytucjonalnych zasad kształtowania kompleksowych ram strategicznego planowania rozwoju państwa, ustanowienia wspólnej procedury opracowywania, zatwierdzania i wdrażania dokumentów planowania strategicznego państwa oraz jasnego określenia kompetencji wszystkich aktorów tych procesów Rada Najwyższa Ukrainy powinna przyjąć Ustawę „O planowaniu strategicznym państwa"[24].

3. Strategia jako podstawowy instrument zarządzania rozwojem lokalnym

Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej oraz tworzenie warunków do podnoszenia konkurencyjności samorządu i podmiotów tam działających jest związane z rozwojem lokalnym. Należy podzielić rozważania Marka Ziółkowskiego, który określa istotę rozwoju lokalnego, wskazując, iż jest to m.in. proces pozytywnych przemian w postaci wzrostu ilościowego oraz zmian o charakterze jakościowym w danej jednostce terytorialnej, które uwzględniają potrzeby, priorytety i preferencje oraz uznawane systemy wartości mieszkańców. Cechą istotną rozwoju lokalnego jest także zharmonizowane i systematyczne działanie władzy publicznej, społeczności oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących na danym terenie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów jednostki terytorialnej, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego[25]. Rozwój lokalny to w dużej mierze działania podejmowane z woli tzw. lokalnych aktorów życia społecznego i gospodarczego[26].

---

[22] А. Круглашов , В. Бурега, *Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні, оспекти публічного управління*, т. 9, No 2, 2021, с. 70, https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/869/846, inf. 25 V 2022.

[23] Public Administration Reform Strategy of Ukraine Through 2021 Approved by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 June 2016, №474-P (As Amended by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18 December 2018, №1102-P), p. 4.

[24] *Ibidem*, p. 7.

[25] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, ed. A. Zalewski, Warszawa 2007, s. 88–89.

[26] *Ibidem*, s. 89; Zob. także: J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 94–108.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

Owe planowanie strategiczne oraz sama strategia stanowi główny element zarządzania strategicznego, w ramach którego właśnie zachodzi proces identyfikacji oraz implementacji tejże strategii organizacji samorządowej[27]. Zarządzanie strategiczne jest procesem definiowania i redefiniowania strategii w reakcji na zmiany otoczenia lub z zamiarem wyprzedzenia, a nawet wywołania określonych zmian, jak również jest to sprzężony z nim proces implementacji, w którym zasoby i umiejętności organizacji są tak dysponowane, aby zrealizować przyjęte długoterminowe cele rozwoju, jak też zabezpieczyć przetrwanie organizacji w tzw. warunkach niepewności. Zarządzanie strategiczne opiera się także na myśleniu i podejściu strategicznym, które charakteryzuje oryginalność, kreatywność i siła wyobraźni, chęć tworzenia czegoś nowego oraz umiejętność urzeczywistniania tego w sposób zwiększający efektywność i zapewniający konkurencyjność organizacji[28].

Zarządzanie strategiczne w warunkach organizacji publicznej, w szczególności na poziomie samorządu lokalnego, charakteryzuje się określoną specyfiką. Wynika ona głównie ze statusu jednostki samorządowej, który jest zdeterminowany ograniczeniami prawnymi, finansowymi i organizacyjnymi czy też terytorialnymi, jak również specyficznym kręgiem odbiorców usług publicznych. Niemniej jednak za Henrykiem Gawrońskim zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym można określić jako ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań do realizacji, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń. Do istotnych cech tak określonego zarządzania w szczególności należy: 1) kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju, polegająca na współzależnym ujmowaniu sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej; 2) efektywność wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju; 3) traktowanie danej jednostki samorządowej jako części otoczenia; 4) orientacja na przyszłość; 5) przestrzeganie zasady racjonalnego gospodarowania; 6) sukcesywne wprowadzanie w życie zasad zrównoważonego rozwoju[29].

Planowanie strategiczne to planowanie długofalowe ukierunkowane na określenie i realizację konkretnych celów organizacji samorządowej. Planowanie strategiczne pozostaje w ścisłym związku z funkcjami decyzyjnymi procesu zarządzania, zwiększając zdolność adaptacyjną przez możliwość zredukowania w znacznym stopniu niepewności funkcjonowania i rozwoju w warunkach zmieniającego się otoczenia. Planowanie strategiczne opiera się bowiem na prognozowaniu i opracowaniu koncepcji działania oraz różnych wariantów planu. Uwzględnia przy tym również potencjalne ograniczenia, jakie organizacja może napotkać na drodze rozwoju. Należą do nich nie tylko uwarunkowania wewnętrzne w postaci bariery finansowej czy ograniczeń zasobowych (w tym brak kompetencji), ale również niedostateczny poziom posiadanych przez organizację

[27] Zob.: T. Szot-Gabryś, M.W. Sienkiewicz, *Planowanie strategiczne jako czynnik rozwoju gminy. Aspekt partycypacji* społecznej, „Annales Universit Atis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio K", vol. X 2003, s. 123–131.

[28] H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 29.

[29] *Ibidem*, s. 31–32.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

informacji dotyczących zmian zachodzących w otoczeniu oraz działania konkurencji[30], którą dla jednostek samorządowych są przede wszystkim inne, sąsiadujące samorządy terytorialne.

Głównym narzędziem do wyznaczania celów, kierunków i sposobów działania w procesie planowania strategicznego jest strategia rozwoju lokalnego. Charakteryzuje się ona przede wszystkim: 1) oparciem rozwoju na trwałych wartościach i stabilnych elementach potencjału, zasobów oraz środowiska danej jednostki samorządowej; 2) podporządkowaniem działań bieżących długookresowym celom strategicznym; 3) całościowym podejściem do problematyki rozwoju przez ujęcia systemowe; 4) aktywnym udziałem władz i społeczności lokalnej w całym procesie formułowania i realizacji strategii[31].

Proces zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego jest złożony. Obejmuje on w szczególności opracowanie strategii organizacji, jej implementację, kontrolę oraz zarządzanie zmianą strategiczną. Za całość działań w tym zakresie główną odpowiedzialność ponoszą władze samorządowe, które jednak mają za zadanie włączyć w ten proces jak największą liczbę głównych reprezentantów lokalnej społeczności. Etapy procesu zarządzania strategicznego są złożone i obejmują wiele różnych działań, które powinny zostać przeprowadzone w określonej kolejności. Etapy te obejmują: 1) Zainicjowanie i uzgodnienie procesu planowania strategicznego[32]. Etap ten określany jest często jako tzw. *plan for planning* (ang.). Składa się na ten etap m.in. podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu, określenie zakresu oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego działań czy też zidentyfikowanie tzw. interesariuszy[33]; 2) Przeprowadzenie analizy strategicznej, która dokonuje oceny jednostki samorządowej na tle jej otoczenia[34]; 3) Diagnoza jednostki samorządowej, która stanowi materiał wyjściowy do prac nad strategią rozwoju; 4) Sporządzenie analizy SWOT, która jest techniką badań jakościowych. Jej wynikiem jest zestawienie takich czynników, jak: mocne i słabe strony wewnętrzne oraz szanse i zagrożenia istniejące w otoczeniu zewnętrznym jednostki samorządowej[35]; 5) Sporządzenie analizy problemów w ramach różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego jednostki samorządowej; 6) Identyfikowanie oraz

[30] M. Pytlak, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – krytyczna analiza strategii rozwoju wybranych gmin zachodniego pasma aglomeracji warszawskiej*, „Rocznik Żyrardowski" 2011, t. 9, s. 341.

[31] E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju lokalnego i regionalnego po reformie administracyjnej państwa*, Warszawa 2000, s. 51–52.

[32] A. Potoczek, S. Jachowicz, *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Toruń–Warszawa 2005, s. 150.

[33] Interesariuszy (ang. *stakeholders*) określa się m.in. jako wszystkich tych partnerów społecznych czy gospodarczych, których dany problem na danym terenie dotyczy, niezależnie od formy prawnej czy organizacyjnej, i którzy mają interes prawny i faktyczny w zabraniu głosu w dyskusji publicznej. Są to podmioty, ludzie, organizacje, które z jednej strony mogą wziąć bezpośredni udział w procesie planowania strategicznego, z drugiej zaś ich interesy mogą podlegać pośrednio bądź bezpośrednio określonym wpływom wynikającym z opracowania strategii rozwoju jednostki samorządowej. Zob. szerzej.: H. Gawroński, *op. cit*., s. 148 i nast.

[34] H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne*…, s. 262.

[35] *Ibidem*, s. 262.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

formułowanie celów (głównie na poziomie strategicznym i operacyjnym), działań oraz konkretnych projektów; 7) Opracowanie zestawu mierników celów i działań; 8) Końcowe zebranie wszystkich danych i ostateczne opracowanie dokumentu strategii rozwoju oraz zatwierdzenie jej przez podmiot uprawniony (np. radę gminy); 9) Wdrożenie strategii, promocja i informacja oraz monitoring i ewaluacja.

Powyżej przedstawiony zarys procesu planowania strategicznego, który w tym kształcie najczęściej występuje w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, znalazł odzwierciedlenie we wdrożonym projekcie strategicznym w gromadzie Herca. Dla władz i społeczności lokalnych tego terenu było to nowe wyzwanie wymagające z jednej strony dużego wysiłku logistycznego i organizacyjnego, z drugiej zaś strony zachęcenia do udziału i włączenia przedstawicieli lokalnej społeczności.

Jednym z pierwszych instrumentów obligujących jednostki administracji publicznej w Ukrainie do planowania rozwoju była ciągle obowiązująca ustawa o prognozowaniu państwowym i opracowaniu programów rozwoju społeczno-gospodarczego[36]. Regulacja ta stanowi podstawę tzw. średniookresowego planowania strategicznego. W art. 1 ustawy definiuje się prognozowanie państwowe rozwoju gospodarczego i społecznego, jako „naukowe przewidywanie kierunków rozwoju kraju, określonych gałęzi gospodarki lub wyodrębnionych jednostek administracyjno-terytorialnych, możliwego stanu gospodarki i sfery społecznej w przyszłości, a także alternatywnych sposobów i terminów osiągnięcia, parametry rozwoju gospodarczego i społecznego. Prognozowanie rozwoju gospodarczego i społecznego jest środkiem uzasadnienia wyboru strategii i podejmowania przez organy państwowe, samorządowe konkretnych decyzji o uregulowaniu procesów społeczno-gospodarczych"[37]. Uczestnikami prognoz państwowych i opracowywania programów rozwoju gospodarczego i społecznego są władze publiczne: Gabinet Ministrów Ukrainy, centralne organy wykonawcze, które zapewniają kształtowanie polityki państwa w dziedzinie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz realizują ją, inne centralne organy wykonawcze, Rada Ministrów Autonomicznej Republiki Krymu, lokalni urzędnicy państwowi i organy samorządu terytorialnego[38]. Na podstawie tych przepisów jednostki samorządu terytorialnego formułują przede wszystkim roczne programy rozwoju społeczno-gospodarczego.

---

[36] Закон України Про Продержавне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України *(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 25, ст.195).*

[37] Por.: Шинкарьов Андрій Миколайович, Організаційно-Правові Засади Стратегічного Планування У Сфері Розвитку Регіонів України, No 1/2021 The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, p. 118–122.

[38] Щербак Наталія Василівна, Стратегічне Плануванняв Системі Державного Управління, Державнеу правління та місцеве самоврядування, 2020, sun.3(46), LG, s. 51–60. Zob. także: Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14; Про державні цільові програми: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV, http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/1621-15.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

Podstawę prawną formułowania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Ukrainie stanowi także Uchwała Gabinetu Ministrów Ukrainy z 11 listopada 2015 roku „O zatwierdzeniu Procedury opracowywania regionalnych strategii rozwoju i planów działania dla ich realizacji, a także monitorowania i oceny skuteczności tych strategii i planów działania”[39]. Na potrzebę strategicznego planowania rozwoju wspólnot terytorialnych i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi wskazuje również Państwowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2021–2027, zatwierdzona przez Gabinet Ministrów Ukrainy 5 sierpnia 2020 roku[40].

4. Historia powstania gromady i proces opracowania strategii rozwoju

Do 2021 roku terytorium miasteczka Herca wchodziło w skład rejonu hercawskiego, w ramach którego w wyniku reformy administracyjno-terytorialnej utworzono dwie zjednoczone wspólnoty terytorialne: Herca i Ostrytsia. Historycznie region ten należał do Księstwa Mołdawskiego, które w 1859 roku stało się częścią zjednoczonego księstwa Wołoszczyzny i Mołdawii, później niepodległego państwa rumuńskiego. W dokumentach archiwalnych Herca jest wymieniane jako drugie najważniejsze centrum handlowe po mieście Dorohoi w okresie księstwa mołdawskiego. Pod koniec dziewiętnastego i w pierwszej połowie dwudziestego wieku Herca weszło w skład Królestwa Rumunii. Jednak pojawienie się na politycznej mapie świata dwóch państw totalitarnych – Niemiec i ZSRR – zmieniło sytuację. 28 czerwca 1940 roku królewska Rumunia oddała Besarabię i północną Bukowinę Związkowi Radzieckiemu. Latem 1940 roku Rada Najwyższa ZSRR włączyła północną Bukowinę do ZSRR. Pięć dni później, 7 sierpnia, dekretem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z północnej Bukowiny i części Besarabii ustanowiono obwód czerniowiecki. Nowemu rządowi nie udało się w pełni przestrzegać zasady etnicznego podziału terytorium. W ten sposób ziemie hercawskie wraz z Północną Bukowiną zostały przyłączone do Związku Radzieckiego w 1940 roku. Ustanowienie władzy sowieckiej okazało się prawdziwą tragedią dla Rumunów z regionu Herców. Już w latach 1940–1941 administracja sowiecka zaczęła najpierw eksmitować nie tylko Rumunów, ale także Żydów. Samo miasto zostało doszczętnie zniszczone w pierwszych latach wojny. 29 marca 1944 roku miasteczko Herca zostało ostatecznie wyzwolone przez wojska sowieckie od wojsk niemieckich. Wyzwolenie nie przyniosło jednak rumuńskim rodzinom lepszego życia. Wszystkie osoby, które wcześniej należały do jakiejkolwiek partii burżuazyjnej lub służyły w administracji rumuńskiej, zostały aresztowane i deportowane na Syberię, do

[39] Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планівзаходів з їхреалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text

[40] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвиткуна 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів Українивід 5 серп. 2020 р. No695. Офіц. вісн. України. 2020.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

Kazachstanu lub na północ ZSRR. Tam eksmitowano całe rodziny osób, które próbowały uciec do Rumunii[41].

W Związku Radzieckim przez 29 lat region był pozbawiony jakiejkolwiek autonomii. Dopiero 30 grudnia 1962 roku na mocy dekretu Prezydium Rady Najwyższej Ukraińskiej SRR, w związku z konsolidacją obwodów, zlikwidowano rejon hercawski, a jego terytorium włączono do rejonu Głębokaja. W 1991 roku, po odzyskaniu przez Ukrainę niepodległości, rząd wziął pod uwagę chęć samorządności lokalnych mieszkańców – 6 grudnia 1991 roku Uchwałą Rady Najwyższej Ukrainy nr 1342-XII rejon hercawski został włączony do obwodu czerniowieckiego i funkcjonował jako samodzielna jednostka administracyjna do końca 2020 roku, czyli do zakończenia w Ukrainie reformy decentralizacji i utworzenia zjednoczonych wspólnot terytorialnych[42].

W dniu 20 listopada 2017 roku decyzją sesji Rady Miejskiej nr 209-17/17 w ramach reformy administracyjno-terytorialnej z 2015 roku utworzono Radę Miejską Herca (zjednoczona wspólnota terytorialna) z centrum administracyjnym Herca i 4 osiedlami (Molnytsia, Lunka, Velikosillya, Mogilev). Decyzją Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 12 czerwca 2020 roku w sprawie ustalenia ośrodków administracyjnych wspólnot terytorialnych obwodu czerniowieckiego do zjednoczonej wspólnoty terytorialnej Herca dołączyło 8 kolejnych osad. Tak więc Rada Miejska Herca składa się z 12 osiedli, w tym: 1 miasta Herca i 11 wsi: Molnytsia, Lunka, Velykosillya, Mohylivka, Ternavka, Dyakivtsi, Kulykivka, Petrashivka, Bayraki, Pidvalne, Hriatska. Terytorium Rady Miejskiej Herca zgodnie ze strukturą administracyjno-terytorialną Ukrainy jest częścią rejonu czerniowieckiego i obwodu czerniowieckiego[43].

Projekt, w ramach którego została opracowana Strategia Rozwoju Gromady Herca do 2029 roku, został zrealizowany w 2021 roku. Głównym autorem i wykonawcą projektu był dr hab. Mariusz Sienkiewicz, pracownik Katedry Administracji Publicznej Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Wydziału Politologii i Dziennikarstwa UMCS. Partnerem instytucjonalnym po stronie ukraińskiej był Wydział Historii, Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Czerniowieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Jurija Fedkowycza. Istotną rolę w organizacji procesu planowania odniosła Katedra Politologii i Zarządzania Publicznego oraz jej kierownik Profesor Anatoliy Kruglashov. Prace nad Strategią Rozwoju Gromady Herca do 2029 roku były oparte na procesie konsultacji społecznych. Zaplanowano uspołecznienie procesu planowania przez angażowanie na każdym etapie przedstawicieli społeczności lokalnej. W celu zapewnienia pełnej profesjonalizacji analiz i przedstawionych wniosków do Strategii Przewodniczący Gromady powołał zarządzeniem Grupę Roboczą, której zadaniem było aktywne uczestnictwo w różnych etapach tworzenia dokumentu strategicznego. Na czele Grupy stanął burmistrz gromady Wasyl Skrypkaru. Proces uspołecznienia

[41] Стратегія розвиткуГерцаївської територіальної громади на період до 2029 року, Герцаївська міська рада Чернівецького району Чернівецької області, 2021.

[42] *Ibidem*.

[43] Стратегія розвитку Герцаївської територіальної громади, *op. cit.*

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

strategii odbywał się w formie konsultacji społecznych, które polegały na prowadzeniu zajęć poświęconych konkretnym zagadnieniom, w których uczestniczyli przedstawiciele gromady Herca, organizacji pozarządowych, radni miasta, mieszkańcy gromady i inni interesariusze. W trakcie zajęć praktycznych wypracowano analizę SWOT wynikającą z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej powiatu, analizę problemów, oraz analizę celów strategicznych i operacyjnych.

5. Wnioski z diagnozy strategicznej oraz kierunki rozwoju gromady

Pomimo krótkiego okresu funkcjonowania Gromady Herca (od 2019 r.) istnieje duży potencjał rozwoju tego obszaru, którego wiodącym elementem jest miasto Herca, jako ośrodek wzrostu. Pierwsze lata budowy samorządu terytorialnego były związane głównie z poprawą podstawowych warunków życia miejscowej ludności oraz zapewnieniem realizacji zadań zleconych ustawowo organom samorządu. Mimo wielu trudności społeczności lokalnej udało się skutecznie zorganizować życie i kształtować lokalny rozwój na różnych polach. Nadal istnieją ogromne potrzeby inwestycyjne. Dotyczą one w szczególności infrastruktury drogowej, środowiskowej, edukacyjnej oraz ochrony zdrowia. Gromada posiada duży potencjał inwestycyjny. Jednak ze względu na niewystarczającą podaż inwestycji nie jest obecnie w stanie przyciągnąć poważnych inwestorów. Dlatego problemem jest wybór i przygotowanie odpowiednich terenów pod inwestycje. Aktywizacja społeczna jest ważnym elementem funkcjonowania Hercawskiej Wspólnoty Terytorialnej. Działania mieszkańców powinny być wykorzystywane do wspólnego tworzenia i realizacji strategii rozwoju na najbliższe lata. Do kluczowych potencjałów rozwoju społeczności w sferze gospodarczej należą: 1) Potencjał rolniczy – stwarza możliwości zatrudnienia i stanowi podstawę rozwoju przemysłu rolno-spożywczego; 2) Złoża różnych kopalin – dają możliwość dostarczenia materiałów do zagospodarowania inwestycji; 3) Bogate dziedzictwo kulturowe, turystyczne i historyczne, duża ilość lasów, źródeł mineralnych – jest motorem rozwoju branży turystycznej; 4) Potencjał inwestycyjny – umiejętność zachęcenia inwestorów zewnętrznych do inwestowania w gminę. W zakresie infrastruktury technicznej istotna jest w szczególności rozwinięta sieć gazowa oraz sieć drogowa, która sprzyja wymianie handlowej oraz nowym inwestycjom. Na terenie gromady mamy też do czynienia z dużym potencjałem odnawialnych źródeł energii. Gromada Herca charakteryzuje się także rozwiniętą sferą społeczną. Dotyczy to w szczególności infrastruktury ochrony zdrowia, infrastruktury edukacyjnej i wysokiej jakości kształcenia, a także rozwiniętej infrastruktury sportowej, która umożliwia aktywny wypoczynek lokalnej społeczności oraz rozwój fizyczny młodych ludzi[44].

Na podstawie przeprowadzonych konsultacji strategicznych i sformułowanych wniosków wypracowano kierunki rozwoju gromady na najbliższe lata. Głównym celem wspólnoty jest zaspokojenie potrzeb zbiorowych, co można rozumieć jako misję zapewnienia jak najlepszych warunków do świadczenia usług społecznych oraz dążenie do wyrównania dysproporcji między społecznością a innymi rejonami regio-

[44] Стратегія розвитку Герцаївської територіальної громади, *op. cit.*

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

nu Czerniowiec. W wyniku prac nad Strategią Rozwoju Gromady Herca do 2029 r. powstała propozycja misji gromady, która częściowo opiera się na uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych oraz na określonych obszarach problemowych. Formułując misję gromady, uwzględniono zarówno istotę, jak i cel działań tej jednostki terytorialnej, analizę obszarów problemowych, a także strategiczne kierunki rozwoju wypracowane podczas konsultacji grupy roboczej. Misją gromady Herca do 2029 roku jest dążenie do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego z zapewnieniem odpowiednich warunków i jakości życia, opartego na potencjale i wartościach społeczności, aktywności i energii mieszkańców, rozwoju infrastruktury, a także współpracy i skutecznej promocji. Koncepcja zrównoważonego rozwoju uznaje równą wartość społeczeństwa, gospodarki i środowiska – nie promuje ani nie umniejsza roli żadnego z tych trzech elementów, ale kieruje ich zrównoważonym rozwojem. Dlatego zakłada się, że gospodarka nie może rozwijać się kosztem ludzi i przyrody, człowiek nie może rozwijać się kosztem gospodarki i przyrody, ale przyroda nie może być ważniejsza od człowieka i gospodarki. Osiągnięcie zamierzonego ogólnego celu strategii rozwoju jest nierozerwalnie związane z lokalną polityką rozwoju.

Oprócz misji rozwoju gromady Herca, w wyniku przeprowadzonych działań, zaproponowano także wizję rozwoju do 2029 roku. Wizja określa obraz społeczności, którą chcielibyśmy widzieć w przyszłości, na zakończenie opracowywanej strategii. Jest to stan, do którego dążymy. Odpowiada na pytanie: co chcielibyśmy osiągnąć? Jaką sytuację chcielibyśmy mieć? Wizja wskazuje główny kierunek działania, pozwala także na doprecyzowanie celów stojących przed społecznością. Wizja to wizualizacja przyszłości, która z założenia zachęca jej twórców i odbiorców do wspólnej pracy nad jej realizacją. Wizja gromady Herca ma charakter krótkiego przesłania, które uwzględnia zarówno istniejące na tym terenie możliwości rozwoju oraz wypracowane kierunki działań. Zgodnie z treścią wizji gromada Herca została określona jako „wspólnota z dobrą energią". Co jest uzasadnieniem tak przyjętej wizji? Sukces w osiąganiu przyjętych celów rozwojowych w dużej mierze zależy od zaangażowania interesariuszy z różnych grup i społeczności lokalnej danej jednostki terytorialnej. Potencjał rozwoju społeczności jest dostrzegany na różnych poziomach, zarówno społecznym i gospodarczym, jak i infrastrukturalnym i przestrzennym. Gromada Herca ma szansę na dynamiczny rozwój w najbliższych latach. Szanse na wsparcie rozwoju lokalnego daje m.in. rodząca się perspektywa finansowa UE, w tym programy współpracy terytorialnej oraz planowane programy krajowe. Sukces w ich wykorzystaniu jest możliwy głównie dzięki energii i zaangażowaniu społeczności lokalnej, otwartości na zmiany, dbałości o lokalne dziedzictwo kulturowe i historyczne. Mieszkańcy gromady Herca potrzebują również energii do budowania długoterminowej współpracy na rzecz realizacji celów strategicznych. Bez porozumienia i otwartości na współpracę oraz akceptacji wspólnych wyzwań trudno będzie osiągnąć oczekiwane rezultaty. „Dobra energia" daje korzyści, przyciąga ludzi, przyciąga inwestorów i inwestycje. Właśnie tego potrzebuje społeczność Herca. Dobra energia to także czysta, przyjazna środowisku i odnawialna energia. Proponowana wizja gromady Herca to główne hasło, które będzie wykorzystywane w materia-

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

łach reklamowych oraz przy okazji różnego rodzaju wydarzeń organizowanych przez władze lokalne. Ważne jest, aby zaangażować jak najszerszą grupę przedstawicieli społeczności lokalnej z różnych środowisk (biznes, organizacje społeczne, instytucje społeczne, lokalni liderzy, parafie, region itp.) w celu realizacji tej wizji. Tylko w ten sposób możliwe będzie urzeczywistnienie wizji i osiągnięcie zakładanych celów rozwoju[45].

6. Podsumowanie

Opracowany dokument Strategii Rozwoju jest efektem działalności badawczej prowadzonej od 1997 roku w Katedrze Administracji Publicznej. Zasadniczą motywacją do realizacji projektu był zakończony proces reformowania samorządu terytorialnego na Ukrainie, ustanowienie nowego podziału terytorialnego oraz przede wszystkim konieczności wsparcia nowo utworzonych jednostek terytorialnych we wdrażaniu efektywnych instrumentów polityki rozwoju. Projekt, w ramach którego została opracowana Strategia Rozwoju Gromady Herca na Ukrainie, został zlecony przez samorząd województwa lubelskiego. Był także elementem umowy między Instytutem Nauk o Polityce i Administracji a Uniwersytetem im. Fedkowicza w Czerniowcach. W ramach podjętych działań przeszkolono 25 przedstawicieli jednostek samorządowych z obwodu czerniowieckiego na Ukrainie w zakresie „Zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym". W efekcie uczestnicy szkolenia nabyli praktyczną wiedzę dotyczącą zasad i uwarunkowań związanych z procesem opracowania, wdrażania i monitoringu planów strategicznych. Szkolenie dało podstawę do upowszechnienia promowanych przez Unię Europejską zasad *good governance*, co znajduje odzwierciedlenie w umowie między rządem Ukrainy a Komisją Europejską z 2016 r. o wsparcie kompleksowej reformy administracji publicznej na Ukrainie. Zakłada się, że długofalowym rezultatem szkolenia będzie upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zarządzania strategicznego na różnych poziomach administracji publicznej. Finalnym etapem w procesie wsparcia administracji samorządowej na Ukrainie było opracowanie Strategii Rozwoju Gromady Herca do 2029 roku. Stworzenie tego zasadniczego, w procesie zarządzania rozwojem, instrumentu pozwoliło z jednej strony na dogłębną identyfikację i analizę istniejących na tym terenie potencjałów rozwojowych w sferze społecznej, gospodarczej i publicznej, z drugiej zaś na sformułowanie spójnej wizji rozwoju i celów na poziomie strategicznym i operacyjnym. Elementem strategii było także wypracowanie wieloletniego planu finansowego zbieżnego z treścią celów i kierunków działań strategii oraz możliwościami ich finansowania w kolejnych latach. Proces ten pozwolił na rozwój integracji między sektorem publicznym, społecznym i prywatnym, którego przedstawiciele zostali włączeni w podjęte działania.

Dzięki opracowaniu Strategii określono główne przewagi strategiczne jednostki terytorialnej i w efekcie wybrano typ strategii marketingowej (strategia konkurencyjna), która ukierunkowuje wizję i misję rozwoju na przyszłe lata. Zastosowany innowacyjny model formułowania kierunków rozwoju jednostki terytorialnej jest zbieżny z europej-

[45] Szerzej: Стратегія розвитку Герцаївської територіальної громади, *op. cit.*

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

skimi standardami dobrej administracji określonymi w dokumencie SIGMA „Zasady administracji publicznej". Wynika także z międzynarodowych standardów i wymagań oraz dobrych praktyk państw członkowskich UE i krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Planowanie rozwoju terytorialnego nie jest nowym zjawiskiem dla Ukrainy. Jednak proces ten dotyczy głównie planów jednorocznych, które skupiają się wąsko na ograniczonym obszarze, często uwzględniając jedynie bieżące pilne środki bez żadnych spójnych działań planowanych na przyszłość. Stworzony w drodze reformy administracyjnej nowy model administracji publicznej w Ukrainie promuje podejście strategiczne w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Towarzyszy mu decentralizacja zadań i finansów oraz zwiększenie autonomii samorządu terytorialnego. Daje to władzom samorządowym bodźce do samodzielnego rozwiązywania problemów lokalnych na podstawie interesów poszczególnych grup społecznych na danym terytorium.

Zrealizowany projekt strategiczny należy uznać za przełomowy. W efekcie opracowanej strategii rozwoju jej główni interesariusze po raz pierwszy uświadomili sobie kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie wieloletniej. Otrzymali także konkretną informację odnośne do potencjałów rozwojowych i zasobów, które mogą w określony sposób wykorzystać, realizując założone cele rozwoju. Strategia stała się kompleksowym narzędziem, które łączy w sobie analizę mikro- i makrootoczenia, prognozy rozwoju społeczno-gospodarczego i możliwe scenariusze rozwoju. Dzięki opracowanej Strategii sformułowano wspólną wizję rozwoju, która integruje środowisko samorządowe i motywuje do wspólnego działania. Efektem Strategii jest mobilizacja niezbędnych środków budżetowych i z funduszy zewnętrznych, które będą służyć realizacji zaplanowanych projektów do 2029 roku.

Streszczenie: Reformowanie administracji publicznej jest procesem złożonym i długotrwałym, szczególnie w krajach tzw. przemian, o tradycjach niedemokratycznych. Praktycznie przez pierwsze ponad dwadzieścia lat od momentu odzyskania niepodległości Ukraina tworzyła jedynie zręby zdecentralizowanej administracji publicznej, łącząc częściowo wzorce zachodnie oraz funkcjonujące przez dziesięciolecia struktury administracji sowieckiej. Dopiero w drugiej dekadzie lat dwudziestych XX wieku wykonano krok milowy w kierunku istotnej przebudowy struktury i funkcji administracji publicznej, kierując się standardami demokracji zachodnich. Zwieńczeniem procesu reformowania sektora publicznego było utworzenie samorządu terytorialnego na poziomie gromad. Wraz z procesem tworzenia samodzielnych jednostek terytorialnych pojawiła się potrzeba formułowania wieloletnich planów rozwoju, jako podstawowych instrumentów polityki rozwoju społecznego i gospodarczego na poziomie lokalnym. Proces ten w wielu przypadkach był i jest wspomagany aktywnością i doświadczeniem polskich instytucji realizujących na Ukrainie różne projekty, których celem jest opracowanie strategii rozwoju dla jednostek terytorialnych. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja uwarunkowań decentralizacji terytorialnej na Ukrainie po odzyskaniu niepodległości na początku lat 90. oraz wyników

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

projektu strategicznego zrealizowanego w 2021 roku przez pracowników Katedry Administracji Publicznej Instytutu Nauk o Polityce i Administracji UMCS. Głównym produktem zrealizowanego projektu było opracowanie Strategii Rozwoju Gromady Herca w obwodzie czerniowieckim na Ukrainie w oparciu o model partycypacyjno-ekspercki. Przedstawione poniżej odnoszą się w szczególności do opisu procesu opracowania strategii rozwoju oraz wniosków z przeprowadzonej analizy strategicznej.
Słowa kluczowe: strategia rozwoju, reforma administracji publicznej, decentralizacja, samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, planowanie strategiczne

Strategic Planning in the Reformed Local Government in Ukraine. An Example of the Herca Municipality in the Chernivtsi Oblast

Abstract: Reforming public administration is a complex and lengthy process, especially in so-called transition countries. Practically, for the first twenty years after regaining independence, Ukraine was only creating the foundations of a decentralized public administration, partially combining Western models and the structures of the Soviet administration that had been functioning for decades. It was only in the second decade of the 2000s that a milestone was made towards a significant reconstruction of the structure and functions of public administration, guided by the standards of Western democracies. The culmination of the process of reforming the public sector was the creation of local government at the community level. Along with the process of creating independent territorial units, a need arose to formulate long-term development plans as the basic instruments of social and economic development policy at the local level. This process in many cases was and is supported by the activity and experience of Polish institutions implementing various projects in Ukraine, the purpose of which is to develop a development strategy for territorial units. The aim of this article is to present the conditions of territorial decentralization in Ukraine after regaining independence in the early 1990s and the results of the strategic project implemented in 2021 by the employees of the Department of Public Administration of the Institute of Political Sciences and Administration of UMCS. The main product of the implemented project was the development of the Herca Municipality Development Strategy in the Chernivtsi Oblast in Ukraine, based on the participatory-expert model. The results presented below refer in particular to the description of the process of elaborating the development strategy and the conclusions of the strategic analysis carried out.
Keywords: development strategy, public administration reform, decentralization, local government, public participation, strategic planning

Bibliografia

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego,* Warszawa 1990 (przedruk 1928 r.), s. 122–123.

Czachor R., *Ustrój miast stołecznych państw Europy Wschodniej (Białoruś, Ukraina, Mołdawia)*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2019 (5), Artykuły Administracyjne prawo ustrojowe / Administrative Sistemic Law, http://www.ejournals.eu/RAP/, s. 6. DOI: 10.4467/24497800RAP.19.004.11467.

Developing Municipal Development Strategies in Ukraine: Guidelines and an Overview of Practices, http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/PLEDDG_strategic_planning-ENG.pdf, inf. 05 VI 2022.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. II, Zakamycze 2003, s. 19.

Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 29.

Hurska-Kowalczyk L., *Próby wprowadzenia samorządu na Ukrainie*, „Athenaeum" 2011, vol. 32, s. 74 i nast., https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/765311.pdf, inf. 15 VI 2022.

Hakman S.M., Kruhlashov A.M., Nechayeva-Yuriychuk N.V., *Konfliktnyy potentsial Chernivets'koyi oblasti v umovakh administratyvno-terytorial'noyi reformy ta sotsial'no-ekonomichnoyi kryzy. Analitychna dopovid'*. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2021, c. 7–8. https://www.rieirs.org.ua/images/files/GKN-YKP-CHOBL.pdf, inf. 24 V 2022.

Illner M., *Territorial Decentralization – a Stumbling Block of Democratic Reforms in East-Central Europe*, „Polish Sociological Review" 1997, nr 1, s. 24–25.

Kłymonczuk W., *Ukraina w poszukiwaniu wolności – od Rewolucji Godności do wyborów parlamentarnych w 2014 roku*, „Wschód Europy" 2015, nr 1 (2), s. 93–103. Pobrane z czasopisma „Wschód Europy", http://journals.umcs.pl/we, inf. 05 VI 2022. DOI: https://doi.org/10.17951/we.2015.1.2.93.

Kruhlashov A., Bureha B., *Zdobutky i trudnoshchi v realizatsiyi detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini*, „Aspekty publichnoho upravlinnya", Tom 9 No 2 2021, c. 70. https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/869/846, inf. 25 V 2022.

Kostetska I., *Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski*, „Wschód Europy" 2021, vol 7, Pobrane z czasopisma „Wschód Europy", http://journals.umcs.pl/we, inf. 24 V 2022, s. 51–55.

Péteri G., Zentai V., *Lessons on Successful Reform Management*, [w:] *Mastering decentrailzations and public administration reforms in Central and Eastern Europe*, ed. G. Peteri, Open Society Institute, Budapeszt 2002, s. 16–17.

Pickvance C., *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 9, s. 26.

Potoczek A., Jachowicz S., *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Toruń–Warszawa 2005, s. 150.

Public Administration Reform Strategy of Ukraine Through 2021 Approved by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 June 2016, №474-P (As Amended by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18 December 2018, №1102-P), p. 4.

Pytlak M., *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – krytyczna analiza strategii rozwoju wybranych gmin zachodniego pasma aglomeracji warszawskiej*, „Rocznik Żyrardowski" 2011, t. IX, s. 341.

Sikora J., *Lokalne układy społeczne*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 94–108.

Stec A., *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2018, nr 4 (44), s. 232–233. DOI: https://doi.org/10.15804/ppk.2018.04.13.

Szot-Gabryś T., Sienkiewicz M. W., *Planowanie strategiczne jako czynnik rozwoju gminy. Aspekt partycypacji* społecznej, „Annales Universit Atis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K", Lublin – Polonia, 2003, vol. X, s. 123–131.

Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju lokalnego i regionalnego po reformie administracyjnej państwa*, Warszawa 2000, s. 51–52.

Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, ed. A. Zalewski, Warszawa 2007, s. 88–89.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 16/11/2026 08:50:04

Zakon Ukrayiny pro dobrovil'ne ob"yednannya terytorial'nykh hromad, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157–19, inf. 16 III 2019.

Zakon Ukrayiny pro zasady derzhavno yi rehional'noyi polityky, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156–19, inf. 16 III 2019.

Zakon Ukrayiny pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1997, № 24, st.170. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text.

Zakon Ukrayiny Promistsevi vybory, ttp://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-viii, inf. 16 III 2019. DOI: https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-5-4-03-07

Zakon Ukrayiny pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehional'ne samovryaduvannya (Zakon vtratyv chynnist' na pidstavi Zakonu, N 280/97-VR vid 21.05.97, VVR, 1997, N 24, s.170), Vvodyt'sya v diyu Postanovoyu VR N 534-XII (534-12) vid 08.12.90, VVR, 1991, N 2, st. 6, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text.

Zakon Ukrayiny pro Predstavnyka Prezydenta Ukrayiny (Zakon vtratyv chynnist' na pidstavi Zakonu, N280/97-VR vid 21.05.97, VVR, 1997, N 24, st.170), (Vvodyt'sya v diyu Postanovoyu VR N 2168-XII (2168-12) vid 05.03.92, VVR, 1992, N 23, st.336), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text.

Zakon Ukrayiny pro derzhavne prohnozuvannya ta rozroblennya prohram ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku Ukrayiny, (VidomostiVerkhovnoyiRadyUkrayiny (VVR), 2000, № 25, s.195).

Zakon Ukrayiny pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508–18, inf. 16 III 2019.

Konstytutsiya Ukrayiny, Chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopovnennyamy stanom na 30 veresnya 2016 roku (ofitsiynyy tekst), Kyyiv 2016.

Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11 lystopada 2015 roku № 932 «Pro zatverdzhennya Poryadku rozroblennya rehional'nykh stratehiy rozvytku i planiv zakhodiv yikh realizatsiyi, a takozh provedennya monitorynhu ta otsinky rezul'tatyvnosti realizatsiyi zaznachenykh rehional'nykh stratehiy i planiv zakhodiv, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-p#Text.

Pro derzhavne prohnozuvannya ta rozroblennya prohram ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14.

Pro derzhavni tsil'ovi prohramy: Zakon Ukrayiny vid 18 berez. 2004 r. № 1621-IV, http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/1621-15.

Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytkuna 2021–2027 roky: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayinyvid 5 serp. 2020 r. No695. Ofits. visn. Ukrayiny. 2020.

Stratehiya rozvytku Hertsayivs'ko yi terytorial'noyi hromady na period do 2029 roku, Hertsayivs'kamis'ka rada Chernivets'koho rayonu Chernivets'koyioblasti, 2021.

Shynkar'ov Andriy Mykolayovych, *Ophanizatsiyno-Pravovi Zasady Stratehichnoho Planuvannya U Sferi Rozvytku Rehioniv Ukrayiny*, No 1/2021 The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, p. 118–122. DOI: https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01.11.

Shcherbak Nataliya Vasylivna, *Stratehichne Planuvannya v Systemi Derzhavnoho Upravlinnya*, Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya, 2020, sun.3 (46), LG, s. 51–60.