УДК 336.1

БЕЗЗУБКО Борис Ігорович,
викладач Донецького державного університету управління (м. Маріуполь)

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглядаються питання стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації. Акцентується, що децентралізація вимагає нових підходів до механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій. Визначаються напрями вдосконалення державних механізмів стратегічного планування розвитку територій.

Ключові слова: стратегічне планування, розвиток територій, державний механізм.

Bezzubko B. I. **The development government bodies strategic planning of territories in Ukraine**

The issues of strategic development planning under decentralization are considered. Decentralization requires new approaches to strategic planning mechanisms socio-economic development areas. The improvement of state mechanisms of strategic development planning of territories is defined.

Key words: strategic planning, development areas, the state mechanism.

Постановка проблеми. Стратегічне планування розвитку територій в Україні здійснюється як на макрорівні – на рівні держави, так і на мезорівні – на регіональному та місцевому рівнях. Зараз регіональні стратегії розвитку розроблено та затверджено в 21 областях. У Запорізькій, Одеській, Львівській, Тернопільській областях регіональні стратегії розвитку розроблені і перебувають на стадії підготовки до схвалення обласними радами. У багатьох районах та містах України існують стратегії соціально-економічного розвитку територій. Однак здійснення процесів децентралізації державної влади висуває нові вимоги до державних механізмів стратегічного планування розвитку територій.

© Беззубко Б. І., 2015

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регіонального і місцевого розвитку широко досліджувалися, насамперед слід виділити змістовні праці В. Куйбіди, В. Бабаєва, В. Геєця, В. Мамонової. Теоретичні засади стратегічного планування на регіональному рівні проаналізовано в працях В. Вакуленка, М. Іжи, Ю. Шарова та ін. Серед дослідників стратегічного планування на місцевому рівні слід назвати О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, Т. Дробишевську, В. Мамутова та ін. Однак майже не дослідженими є питання вдосконалення існуючих державних механізмів стратегічного планування розвитку територій під час здійснення процесів децентралізації. Це обумовлює актуальність та мету проведеного дослідження.

Мета статті полягає у визначенні напрямів удосконалення державних механізмів стратегічного планування розвитку територій в умовах здійснення децентралізації державного управління.

Виклад основного матеріалу. Процес здійснення децентралізації в Україні було обумовлено неможливістю переважної більшості територіальних громад країни вирішувати питання місцевого значення через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Так, в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як у 6 тис. громад чисельність жителів становила менше ніж 3 тис. осіб, із них у 4 809 громадах – менше ніж 1 тис. осіб, а у 1 129 громадах – менше ніж 500 осіб. У більшості з територіальних громад не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [3]. Усе це викликало наявність таких проблем у сфері стратегічного планування розвитку територій:

– погіршення якості та доступності публічних послуг членам громад;

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

– закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування і органів державної влади у сфері стратегічного планування територій;

– погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціального напруження;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади у сфері стратегічного планування територій.

Здійснення процесу децентралізації стає необхідною умовою подальшого стійкого розвитку та ефективного функціонування українських територій.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» зазначалося, що здійснення політики децентралізації, реформи регіональної політики є першочерговим пріоритетом реалізації цієї стратегії [5]. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що децентралізація в загальному вигляді визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [6, с. 167].

Процес децентралізації повинен сприяти підвищенню ступеня задоволення соціально-економічних потреб мешканців. За визначенням міжнародної організації з економічної співпраці та розвитку, основними завданнями розвитку територіальної громади є:

– зміцнення конкурентних позицій регіонів та окремих територій у межах регіону шляхом розвитку їхнього людського і природного потенціалу;

– забезпечення зростання місцевої економіки шляхом пошуку нових ринків для тієї продукції та послуг, що виготовляються на певній території;

– підвищення рівня зайнятості та забезпечення територіальній громаді більш широкого вибору можливих видів професійної діяльності;

– підвищення участі малозабезпечених громадян в економічному процесі;

– поліпшення матеріальної інфраструктури та навколишнього середовища території як важливого компонента у створенні відповідного клімату для розвитку бізнесу та підвищенні якості життя територіальної громади [1].

Слід зазначити, що в умовах децентралізації повинна бути створена модель стратегічного планування територій, в основу якої буде покладено оптимальне поєднання самостійності територіальних громад населених пунктів у сфері вирішення

питань місцевого соціально-економічного розвитку та координуюча, узгоджувальна, стимулююча, нормотворча діяльність національних та регіональних органів державної влади. Регіональні органи влади повинні здійснювати системне регулювання розвитку всіх його територіальних утворень, моніторинг виконання стратегій, узгодження і координацію планів і стратегій їхнього розвитку. За органами державної влади може бути закріплено виконання функцій оцінювання реалізації стратегічних та оперативних планів таких органів, досягнення стратегічних цілей. Регіон повинний цілеспрямовано впливати на умови, пріоритети й обмеження розвитку територіальних утворень з метою відтворення потенціалу соціально-економічної системи території за допомогою наявних економічних, адміністративних, інформаційних, правових та інших механізмів.

Децентралізація потребує удосконалення всіх державних механізмів стратегічного планування територіального розвитку. Як пропозиції щодо подальшого вдосконалення основних цих механізмів пропонуються такі:

1. *Напрями вдосконалення нормативно-правового механізму стратегічного планування територій.* Нормативно-правовий механізм стратегічного планування територій являє собою сукупність норм, правил законодавства, які створюють систему законодавчого забезпечення і нормативного регулювання стратегічного планування територій. Слід зазначити, що фактично тільки з 2014 р. бере початок комплексне створення законодавчого механізму децентралізації. Перший з пакету «децентралізаційних законів» – Закон України «Про співробітництво територіальних громад» – Верховна Рада України прийняла 17 червня 2014 р.

Найважливішими завданнями нормативно-правового механізму стратегічного планування територій є такі:

– створення нормативно-правових умов для формування дієздатних територіальних громад;

– послаблення конфліктного потенціалу у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у процесі стратегічного планування. Необхідно здійснювати, відповідно до стандартів Ради Європи, законодавче врегулювання відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання в галузі стратегічного планування територій;

– запровадження прозорих механізмів адміністративного нагляду органів державної влади щодо органів місцевого самоврядування, які не суперечать

принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування в разі виникнення спірних питань.

Для подальшого вдосконалення нормативно-правового механізму стратегічного планування територій потрібно:

1) схвалити зміни до Конституції України та прийняти нові закони про місцеве самоврядування, про адміністративно-територіальний устрій, про вибори до місцевих рад; внести відповідні зміни до ряду законів, у тому числі й до Закону України «Про стратегічне планування»;

2) продовжити розробку та затвердження перспективних планів територій спроможних громад. Зараз перспективні плани розвитку територій спроможних громад розроблено по 24 областям. Перспективні плани формування спроможних громад по 22 областях схвалено обласними радами. Станом на 30 вересня 2015 р. Кабінетом Міністрів України затверджено перспективні плани 16 областей [2];

3) визначити нормативно критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади. Такими критеріями можна визначити, наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, який не має перевищувати 30 хвилин.

2. *Напрями вдосконалення економічного механізму стратегічного планування*. Під час проведеного дослідження було визначено, що на місцевому рівні в багатьох прийнятих стратегіях соціально-економічного розвитку, стратегічних планах і програмах відсутнє фінансове та ресурсне забезпечення реалізації стратегічних документів. Це пов’язано з недостатністю власних джерел доходів місцевих бюджетів. Комплексні інвестиційні плани, які розроблялися в населених пунктах, районах, не враховували цілі й завдання стратегічних документів. На регіональному рівні не узгоджувалися стратегії населених пунктів та районів та їх інвестиційні плани і це призводило до дублювання інвестиційних проектів, до створення зайвої конкуренції між ними.

У процесі децентралізації буде здійснюватися вдосконалювання матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (передбачається подальше реформування місцевих податків і зборів, доходів місцевих бюджетів і под.). Передбачається забезпечити прийняття необхідних змін до бюджетного, податкового кодексів, інших законів, які забезпечать належне ресурсне забезпечення місцевого

самоврядування; наділити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом. Держава відповідно до законодавства здійснюватиме фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаним територіальним громадам коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Громади, об'єднані відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громад» та перспективного плану, отримають такі самі повноваження, як і міста обласного значення.

Передбачено, що до місцевих бюджетів будуть зараховуватись до 60 % податку на доходи громадян, власний земельний податок і місцевий податок на нерухоме майно (ставки цих податків кожна місцева рада встановлюватиме самостійно), 5 % від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються такі джерела, як раніше закріплені місцеві податки і збори.

3. *Напрями вдосконалення соціального механізму стратегічного планування розвитку територій.* Можна виокремити такі заходи щодо вдосконалення соціального механізму стратегічного планування територій:

–удосконалення механізмів державно-приватного партнерства під час розробки та реалізації стратегій, стратегічних планів та програм;

–розроблення проекту закону про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. Це насамперед стосується відкриття даних, які містяться у стратегіях соціально-економічного розвитку громади, стратегічних планах і програмах соціально-економічного розвитку. Це положення передбачає обов'язкове оприлюднення органами влади проектів стратегічних документів. За забезпеченням прав на доступ до публічної інформації у сфері стратегічного планування територій повинен слідкувати спеціальний новостворений орган державного нагляду у сфері забезпечення прав громадян на доступ до публічної інформації;

–підвищення прозорості в управлінні публічними фінансами та ефективності їх розподілу і витрачання.

4. *Напрями вдосконалення організаційного механізму стратегічного планування територій.* Організаційний механізм стратегічного планування територій

забезпечує створення організаційних структур у системі державних органів влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і под.

У процесі децентралізації передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна, обласна ради обирають зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Одним із важливих завдань організаційного механізму є створення системи узгодження стратегічних документів різного рівня. Слід зазначити, що ми не розглядаємо регіональні плани та програми як просту арифметичну суму місцевих планів та програм. Замість механічного зведення в єдине ціле місцевих програм та стратегій соціально-економічного розвитку необхідно створити систему синтезу та узгодження цих документів.

Проведене дослідження показало, що зараз фактично відсутня єдина нормативно-правова, методологічна та методична база узгодження стратегічного планування територій у системі стратегічного планування регіону. Під процедурою узгодження документів стратегічного планування територій розуміються дії суб'єктів планування з формування взаємопов'язаної системи документів планування, що забезпечують розвиток об'єкта планування (територіальної громади) відповідно до встановлених повноваженнями та порядком узгодження відповідних документів планування. Цей процес узгодження можна розглядати як частину процесу взаємодії різних суб'єктів планування за погодженням параметрів формованих документів планування, кожний з яких забезпечує розвиток підвідомчих сфер діяльності, визначаючи при цьому планові орієнтири, надаючи необхідну інформацію для інших суб'єктів планування і забезпечуючи несуперечність і ефективність документів планування [4, с. 16].

Велике значення для цього процесу має розробка теоретичної основи – Концепції узгодження інтересів місцевих та регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування. Актуальність розробки цієї концепції пов'язана з необхідністю:

– доведення місцевих стратегій розвитку до відома регіональних органів влади з метою її урахування;

– сприяння широкої участі громадськості у процесах стратегічного планування

територій;

–акумуляції фінансових, трудових та інших видів ресурсів для вирішення актуальних завдань розвитку територій.

Під час формування стратегії рекомендується узгоджувати часові межі її реалізації з положеннями національних та інших регіональних документів, зокрема з Державною стратегією регіонального розвитку, генеральною схемою планування території області тощо. Крім того, часові межі стратегії необхідно узгоджувати з каденцією органу місцевого самоврядування, який приймає рішення щодо розробки стратегії.

На наш погляд, стратегічне планування територій доцільно вести в межах певного стандарту стратегічного планування територій. Такий стандарт стратегічного планування територій на місцевому рівні повинен включати в себе комплекс документів: Концепцію розвитку територіальної громади (населеного пункту, міста) на 20 років; Стратегію розвитку громади (населеного пункту, міста) на 10 років; Стратегічний план розвитку громади (населеного пункту, міста) на 5 років. Стратегія соціально-економічного розвитку є документом, який може бути основою технічного завдання на розробку (коригування) схеми територіального планування, генерального плану.

Зокрема, стратегія соціально-економічного розвитку на місцевому рівні може визначати такі дані, необхідні для територіального планування: обсяги житлового, дачного будівництва; обсяги зростання промислового, сільськогосподарського виробництва; завдання з будівництва конкретних об’єктів муніципального значення (наприклад, станції з переробки твердих побутових відходів); завдання розвитку туризму і под. Стратегія соціально-економічного розвитку територій є концептуальною та визначальною основою для наступних розробок, внесення змін або коректівів щодо інших стратегічних документів.

Висновки. Розробка стратегічних документів щодо розвитку територій повинна являти собою процес багатосторонньої постійної взаємодії між органами державної влади різного рівня і місцевого самоврядування. На центральному рівні повинні визначатися основні стратегічні цілі, принципи й напрями розвитку країни в цілому (економічна, фінансова та торговельна політика, законодавчі зміни, закордонні справи та зовнішні відносини тощо). Проте детальне планування соціально-економічного розвитку, впровадження запланованих заходів потрібно здійснювати на місцевому рівні. Здійснення процесів децентралізації влади в Україні

вимагає подальшого вдосконалення державних механізмів стратегічного планування розвитку територій.

Список використаних джерел

1. **Берданова О.** Стратегічне планування розвитку міст / О. Берданова // Економічний часопис-XXI. – 2006. – № 9 – 10. – Режим доступу : www.soskin.info/ea/2006/9-10/20060918.html.

2. **Впроваджуємо** реформи. – Режим доступу : eforms.in.ua/ua/reform/indicator/5958.

3. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

4. **Методические** рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований. – М. : Ин-т экономики города, 2010. – 112 с.

5. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

6. **Шевчук Б. М.** Децентралізація // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління при Президентові України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 167.

List of references

1. **Berdanova O.** Stratehichne planuvannia rozvytku mist / O. Berdanova // Ekonomichnyi chasopys-KhKhI. – 2006. – № 9 – 10. – Rezhym dostupu : www.soskin.info/ea/2006/9-10/20060918.html.

2. **Vprovadzhuiemo** reformy. – Rezhym dostupu : eforms.in.ua/ua/reform/indicator/5958.

3. **Kontseptsiia** reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid

1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

4. **Metodicheskie** rekomendatsii po soglasovannoy podgotovke i realizatsii dokumentov planirovaniya razvitiya munitsipalnyih obrazovaniy. – M. : In-t ekonomiki goroda, 2010. – 112 s.

5. **Pro Stratehiiu** staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

6. **Shevchuk B. M.** Detsentralizatsiia // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; [nauk.-red. kol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in.]. – K. : NADU, 2011. – T. 8 : Publichne vriaduvannia / [nauk.-red. kol. : V. S. Zahorskyi (holova), S. O. Teleshun (spivholova) ta in.] ; Lvivskyi rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. – L. : LRIDU NADU, 2011. – S. 167.