

УДК 65.012.2(075.9)

Беззубко Б. І., здобувач, НУЦЗУ

ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовані результати дослідження розвитку стратегічного планування територій в Україні міст. Була здійснена класифікація існуючих підходів при розробці стратегічних документів. Дослідження стратегічного планування на місцевому рівні було проведено на основі вивчення офіційних сайтів органів місцевого самоврядування найбільших міст України. Під час аналізу в якості основних проблем стратегічного планування були визначені такі: відсутня уніфікація методів та методик стратегічного планування; немає Положення щодо моніторингу та корегуванню стратегічних планів.

Ключові слова: територія, стратегічне планування, план.

The article analyzes the results of the strategic planning of territories in Ukraine. Author classifies existing approaches in the development of strategic documents. The author defines the main problems of the strategic spatial planning: no harmonization of the methods and techniques of strategic planning; no provisions for monitoring and adjustment of strategic plans.

Keywords: territory, strategic planning, plan.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві багато уваги приділяється розвитку стратегічного планування територій (СПТ). Актуальність впровадження системи СПТ пов'язано з тим, що воно є визнаним у світовій практиці методом в системі управління, який дає можливість створювати умови і використовувати потенціал місцевої територіальної громади, консолідувати зусилля влади і населення для перспективного розвитку територій. СПТ дозволяє приймати обґрунтовані рішення з урахуванням стратегічних цілей розвитку територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку стратегічного планування розвитку міст розглядалися в публікаціях російських учених Леонт'євського центру: О.Широкова, С.Юркової. Серед українських дослідників розвитку територій, насамперед, слід виділити праці Б. Адамова, О. Бойко-Бойчука, В. Мамутова та інших. Практично не дослідженим є питання оцінки сучасного стану стратегічного планування територій (СПТ) України. Це обумовлює актуальність, мету та напрямки проведеного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика сучасного стану стратегічного планування територій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Було проведено дистанційне дослідження змісту 105 офіційних сайтів органів місцевого самоврядування найбільших міст України. Вибір такого методу дослідження був пов'язаний з відсутністю статистичної та відомчої інформації у регіональних та центральних органах влади (Міністерства регіонального розвитку і ЖКГ; Міністерства економічного розвитку та торгівлі) стосовно кількості і якості розроблених стратегічних планів міст. Такий обмежений обсяг інформації за стратегічним плануванням значно звужує можливість науковцям, громадськості та мешканцям міста взяти участь в процесі стратегічного планування.

Кількісний аналіз сайтів міських рад показав: стратегічні плани розробляються переважно у великих населених пунктах, обласних центрах або ж містах обласного підпорядкування. Що стосується малих міст районного значення, то лише одиниці створили свої стратегічні плани, розробили стратегії. Під час проведеного дослідження були визначені наступні проблеми в розвитку стратегічного планування:

1. У деяких містах працівники міської влади не бачать різниці між стратегічним планом розвитку і стратегією. Так, у більшості областей (зокрема Львівській, Івано-Франківській, Чернігівській, Вінницькій, Сумській) превалює методичний підхід до розробки стратегічного документу як до стратегії, що визначає пріоритетні напрямки й завдання. І лише, в деяких областях (Закарпатська) підходять до розробки даного документу як до стратегічного плану, в якому описано поетапні плани дій щодо реалізації стратегічних та оперативних цілей і завдань, регламентовано джерела фінансування й механізми реалізації стратегічного плану регіону у визначені терміни з покладанням відповідальності на конкретних виконавців [1].

2. У більшості документів не зазначено місце та роль стратегії в системі інших документів, які розробляються у місті.

3. Стратегічні документи мають різний термін дії планів. Більшість планів складено на 5 років – м. Чернівці (2012-2016 рр.), Івано-Франківськ – (2011-2015 рр.); 7 років – м. Чернігів (2007-2015рр.). У багатьох документах не зазначено термін їх дії, що робить неможливим здійснювати конкретне планування із визначенням індикаторів та показників, які б могли охарактеризувати певний рівень досягнення результатів.

Термін дії стратегічних документів, коригування або перегляду стратегій залежить від специфіки громади, її географічного розташування, рівня розвитку економіки, структури громади, від конкретних умов, які визначають також ступінь деталізації стратегічних планів. На наш погляд доцільно визначати складові елементи планування наступним чином у часі: довгострокові цілі розробляти – на 10-20 років; стратегічні задачі – 5-10 років, плани дій – 1 рік (тактичні задачі).

4. В розробці планів беруть участь суб'єкти планування з різними

правами та функціями. В більшості планів зазначено, що функції зі СПТ покладаються на Комітет з управління впровадженням Стратегічного плану (КУВСП). У той же час не має розробленого Положення про структуру, повноваження, права, обов'язки, відповідальність, організаційні аспекти діяльності цих органів. Це приводиться до того, що висновки, рішення та рекомендації цих органів не мають обов'язкової сили. Ці органи носять тимчасовий характер, не зрозуміла їх підпорядкованість та місце в системі існуючої структури органів місцевого самоврядування.

Результати проведеного аналізу, узагальнення підходів, які містяться в фаховій літературі [2; 3; 4] дозволили виділити класифікацію існуючих підходів до розроблення стратегічних документів за наступними напрямками:

1. В залежності від основних суб'єктів планування:

1.1. Управлінський підхід – орган влади доручає розроблення стратегії своїм підрозділам.

а) відомчий тип – розробка виконується вузьким колективом усередині адміністрації, найчастіше окремим управлінням чи департаментом; інші структури адміністрації не беруть участь у роботі. У рамках отриманого плану виявляється неможливою організація діяльності навіть різних департаментів і управлінь адміністрації, що знаходяться в конкуренції стосовно територіального бюджету;

б) адміністративний тип – розробка виконується багатогалузевим колективом усередині адміністрації; бізнес, громадськість і стейкхолдери інформуються, але не залучаються до роботи. Готовий план подається на затвердження уповноваженого органу.

1.2. Експертний підхід передбачає залучення фахівців ззовні:

а) стратегію на конкурсних засадах розробляють консультативна організація, науково-дослідна установа, вища навчальна установа тощо, які мають потенціал для опрацювання стратегії. У фаховій літературі для характеристики даного підходу використовується також поняття «технократичний тип» – серед розробників домінує представлення про можливість усе детально і точно спрогнозувати і розрахувати, і план розуміється як виключно наукова розробка.

б) до розроблення стратегії залучають міжнародних експертів, робота яких фінансується з донорських організацій. Такі фахівці можуть дати об'єктивнішу оцінку наявного стану громади, виконати описову частину, економічний аналіз, сконструювати сам план дій. Якість самого плану може в такому випадку значно зрости. Недоліком такого підходу може бути недостатнє знання експертами специфіки, ментальності та особливостей громади.

1.3. Громадський підхід дає змогу створити комітет з написання стратегічного плану розвитку, розробити стратегічний план та забезпечити його виконання. За такого підходу громадяни відчують себе "співучасниками" планування. Серед напрямів такого підходу, можливо виділити:

а) елітарний підхід – до СПТ залучається вузьке коло осіб. Робота з

планування ведеться закрито, результати не публікуються, але використовуються;

б) партнерський підхід передбачає рівноправну участь у робочій групі представників всіх секторів громади, тим самим враховуються їхні інтереси у загальній стратегії міста. Робоча група з планування стратегічного розвитку залучає до розроблення експертну групу і доручає їй виконання аналітично-розрахункових робіт. Це оптимальний підхід до написання плану стратегічного розвитку територіальної громади.

Істотними перевагами застосування громадського партнерського підходу до розроблення стратегії є такі:

- поєднання інтелектуального потенціалу та зусиль групи фахівців-експертів з потенціалом територіальної громади;
- об'єднання фінансових і матеріально-технічних ресурсів партнерів та зацікавлених сторін – потенційних учасників розвитку території;
- впровадження інноваційних технологій у процес планування;
- підвищення прозорості влади, розвитку зв'язків з громадськістю (бізнесовою, науковою тощо) та формування громадянського суспільства [4, с. 18].

2. В залежності від цілей СПТ можливо виділити:

2.1. Популістський тип – у цьому випадку акцент робиться на інтенсивній PR-кампанії, розробка стратегічного плану зв'язується з тим чи іншим політичним лідером, зміст плану зводиться до обіцянок.

2.2. Прагматичний тип – розробка стратегічного плану, як правило, ведеться під зовнішнім адміністративним впливом, підкоряється задачі укластися у визначений термін, видати документ заданої структури і йде за графіком.

При розробці стратегічних документів використовуються різні методики, відсутня єдина методика.

1. Дослідник Мавко П. виділяв наявність наступних видів методик: американська (канадська); європейська: британська (французько-швейцарська); польська як синтез американської та європейської (британської та швейцарської); литовська (школа управління і демократії у Клайпеді) як творче засвоєння на базі власних розробок американської та європейської (британської); російська (Леонтєвський центр, Санкт-Петербург; Інститут економіки міста, Москва) як адаптація американської і європейської [5].

Більшість стратегічних планів розвитку міст України розроблялися за вагомою фінансовою підтримкою закордонних державних та недержавних фондів [6]. Дамо загальну характеристику діяльності основних суб'єктів СПТ на місцевому рівні в Україні:

1) діяльність Волинського ресурсного центру (ВРЦ) у галузі СПТ. Технології СПТ, які застосовуються експертами цієї організації, створені на основі міжнародного та вітчизняного досвіду та успішно зарекомендували себе у понад 100 громадах України. Застосовувана Волинським ресурсним центром методика розробки стратегічних планів сталого розвитку міст (се-

лищ) була отримана у 2002 році від польського проекту Umbrella Програми розвитку ООН та адаптована до українських умов [7];

2) діяльність західноукраїнського ресурсного навчального центру;

Громадські організації КАПЛ «ВЕСТЕД» та Західноукраїнський ресурсний навчальний центр (ЗУРНЦ) реалізовували спільний проект, фінансований програмою «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», за яким для громади м. Виноградова було розроблено стратегічний план, створено в апараті виконкому центр управління стратегічним планом та узгоджено бачення майбутнього громади міста, району та області.

3) діяльність в області СПТ за підтримкою міжнародної консалтингової компанії Monitor Group та Фонду «Ефективне управління». Фонд «Ефективне Управління» [8] був створений з ініціативи Р. Ахметова у 2007 р. для розробки та реалізації проектів і програм, спрямованих на довгостроковий розвиток української економіки. Ця організація покликана сприяти досягненню суспільно-політичного консенсусу з основних напрямків реалізації програм економічних перетворень. Було вибрано два регіони: Донецька область та місто Львів для проекту економічного розвитку регіону. На Інститут міста було покладено функцію розробки Стратегії Львова;

4) досвід СПТ за проектом «Місцевий економічний розвиток міст України» (МЕРМ) Асоціації міст України (АМУ). Проект МЕРМ здійснюється у партнерстві з Асоціацією міст України за фінансової підтримки Уряду Канади, наданої через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР) та Федерацію канадських муніципалітетів (ФКМ). Метою п'ятирічного проекту «Місцевий економічний розвиток міст України» є розширення економічних можливостей громадян України за умови зміцнення демократії. Згідно з рішенням зборів Закарпатського регіонального відділення Асоціації міст України та громад від 17 квітня 2006 р. усім містам – членам АМУ на Закарпатті було рекомендовано запровадити;

5) діяльність у галузі СПТ за підтримкою проекту «Економічний розвиток міст» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), фахівців проекту «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність». Всього в рамках цих проектів створено 76 стратегій.

Проекти стратегічних планів, розроблені за методичної підтримки консультантів – радників USAID, є чітко структурованими, включають визначення засобів їх реалізації та мають певні переваги. Проте їм притаманні такі недоліки: 1) дана методика не враховує визначення місії, хоча вона є важливим елементом СПТ; 2) стратегічний SWOT-аналіз проводиться перед визначенням стратегічного бачення, хоча стратегічне бачення повинно бути вихідним моментом СПТ; 3) поодинокими є випадки врахування екологічної складової розвитку в процесі формування СПТ [3].

Висновки. В результаті аналізу визначено, що найбільш прийнятним у сучасних умовах до СПТ є прагматично-комбінований підхід до розроблення стратегічних документів, який буде поєднувати елементи експертного,

управлінського та демократичного підходів.

Список використаних джерел

1. Панухник О. В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України / О. В. Панухник // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 1. – С. 152–157.
2. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник / За ред. І. Санжаровського. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
3. Станасюк Н. С. Аналіз стратегічного планування місцевого розвитку / Н. С. Станасюк // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. (Вісник Національний університет «Львівська політехніка» , 2009, № 647. – С. 212–217.
4. Стратегический анализ и разработка стратегии развития города: методическое пособие по семинарским занятиям для студентов. – Красноярск : РИО СФУ, 2007. – 336 с.
5. Мавко П. Стратегічне планування розвитку територій [Електронний ресурс] / П. Мавко. – Режим доступу: msdp.undp.org.ua/data/.../8%20strategic%20management_частина3.
6. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О. Карий. – Львів : «СПОЛОМ», 2006. – 287 с.
7. Кашевський В. Стратегічний план – не розкіш, а необхідність для сучасного українського міста / В. Кашевський // Волинський Ресурсний Центр, річний звіт 2004. – С. 5–8.
8. Фонд «Ефективне Управління» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.feg.org.ua.