

Gubarieva I. O.

Research Center of Industrial Problems of Development  
of the National Academy of Sciences of Ukraine

## SCENARIO MODELING TO ENSURE THE ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

### Summary

The article presents a structural and logical formulation of economic security. The necessity of using scenario simulation in the process of ensuring the economic security of Ukraine. A simulation model of ensuring the economic security of Ukraine, which takes into account the development components: economic, political, social and spiritual, as well as to the choice of the levers of state regulation on the basis of the scenarios developed.

**Keywords:** economic security, economic security system, scenario simulation.

УДК 338.242

Гургула Т. В.

Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ В УКРАЇНІ

Досліджено ключові аспекти стратегічного планування розвитку міст України. Сконцентровано увага на важливості програм та проектів, що підтримують розвиток міського життя. Визначено основні проблеми економічного розвитку міст в Україні на шляху запровадження заходів з розвитку територіальної громади, місцевого будівництва та реалізації інфраструктурних проектів. Надаються пропозиції щодо забезпечення належних умов функціонування органів місцевого самоврядування та нормальної життєдіяльності територіальних громад з урахуванням викликів сучасності та передового закордонного досвіду у сфері стратегічного планування.

**Ключові слова:** стратегічне планування, місто, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, життєдіяльність.

**Постановка проблеми.** Основою життєдіяльності будь-якого адміністративно-територіального утворення завжди буде економічний розвиток, який повинен бути регульованим та спрямованим на підвищення якісного рівня життя населення та зростання його добробуту через економічну складову. Стабільного соціально-економічного розвитку неможливо досягти без застосування такого елемента державного регулювання як стратегічне планування. З огляду на це розробляються стратегії, плани, в яких відображається бачення перспектив розвитку та напрямки роботи влади зі сприяння цьому.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематикою стратегічного планування, зокрема на рівні адміністративно-територіальних утворень країни, займалося чимало науковців. Цьому присвятили свої праці А. Вігода, В. Мамонова, В. Осипов, В. Тертичка, І. Санжаровський, М. Кушнір, О. Берданова, Р. Брусак, С. Біла, Я. Жаліло та ін. Міжнародний досвід організації стратегічного планування з позиції регіонального та муніципального менеджменту висвітлюється в дослідженнях Б. Жихаревича, Л. Чайнікової, Л. Лімонова, Н. Бекетова, С. Васильєва, Т. Белкіної, Т. Ускової та ін. На рівні міст проблемою стратегічного планування займалися Т. Белкіна [1], В. Вакуленко [2], Б. Грінчель, Н. Костильова [3], Н. Сментина [4] та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Високо оцінюючи результати досліджень, наведених вище авторів, слід констатувати, що в теоретичних та прикладних розробках науковців ще залишається чимало дискусійних питань. Тому проблема вимагає свого подальшого дослідження в контексті саме перегляду наявних

підходів до планування, з урахуванням викликів сучасності та передового закордонного досвіду.

**Мета статті.** З урахуванням викладеного вище в роботі досліджується загальна специфіка стратегічного планування розвитку міст в Україні на шляху забезпечення належних умов функціонування органів місцевого самоврядування та нормальної життєдіяльності територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Більш ніж двадцять років у нашому суспільстві відбуваються надзвичайно динамічні зміни: це стосується як соціальної поляризації, економічної глобалізації, так і викликів, що ставлять перед нами кліматичні та переломні зміни до кваліфікації суспільства, на яке ці чинники безпосередньо впливають. Протягом усіх останніх 50 років зміни не були такими інтенсивними та багатогранними, як сьогодні. Вони не лише змінюють спосіб життя людей, а також впливають на просторову структуру світової економіки. Особливо після падіння «залізної завіси», а згодом і через світову економічну та фінансову кризу 2008 р. прослідковувалося, наскільки по-різному під впливом цих змін розвиваються різні держави. Географічна близькість країн та національних економік, які кожна по-своєму справляються з цими процесами, суттєво змінює усталену структуру співвідношення сил.

Держави, такі як Німеччина, Нідерланди, Австрія та Швейцарія, скандинавські держави чи Польща протягом минулих років відносно добре впорались з викликами вищезгаданої кризи. У всіх цих країнах є одна схожість: вони або вже децентралізовані, або знаходяться на шляху децентралізації, тож відповідальність за вирішення проблем та прийняття рішень знаходяться на різних рівнях. Такий розподіл компетенції є однією

з основних функцій, які вкладають в інтегровані стратегії розвитку на всіх державних рівнях. Інтегровані стратегії ілюструють просторові наслідки різних сфер політичної діяльності держави [5]. Їхньою метою є ефективніше використання наявних ресурсів, незалежно чи персональних, чи фінансових.

Міста накопичують усі вищезазначені виклики. У містах чи то регіонального, чи то національного, часто і міжнародного обміну, саме в містах передусім виявляються проблеми. Тут виклики стають чіткішими, оскільки, наприклад, завдання у сфері соціальної поляризації, етнічної інтеграції, демографічних чи кліматичних змін потребують негайного і одночасного вирішення. З іншого боку, міста традиційно мають найкращі передумови для вирішення проблем. Вони є місцями інтеграції, «центральним місцем» освіченого суспільства та новаторства, а в типології європейського міста – компактними та багатофункціональними формами поселень, тут існують найкращі можливості для вирішення кліматичних проблем.

Сьогодні місто – складна система з певними політичними, соціальними, правовими законами й принципами функціонування. Воно є центром і відправною точкою життя країни в цілому: розвитку науки, мистецтва, нових технологій, передових ідей, відповідної підготовки кадрів, які будуть затребувані як у місті, так і поза його межамі. Міста відіграють об'єднуючу роль у державі. Вони відрізняються не тільки високою концентрацією населення, але й зосередженням капіталу, містким ринком, його розвиненою інфраструктурою, наявністю кваліфікованих кадрів, значним освітнім, культурним, науковим потенціалом.

Більшість європейських держав, сучасне правління США, важливі світові фонди та федерації притримуються позиції, що міста є тим місцем, де можливо протистояти викликам майбутнього. Вони єдині в думці про те, що поняття «місто» охоплює не лише великі мегаполіси, але також передусім середні й малі міста – саме вони можуть забезпечити збалансовану просторову структуру в державах.

Водночас у закордонних країнах немає єдності у підходах щодо стратегічного планування. В одних країнах воно здійснюється на національному рівні і пов'язується з визначенням цільових соціальних орієнтирів (Франція) та пріоритетів (Греція). В інших країнах стратегічні плани розробляються на рівні регіонів, провінцій, сільських районів і слугують основою для локальних поточних планів розподілу бюджетних коштів та контролю над розвитком територій.

Згідно з позицією, що саме міста забезпечують збалансовану просторову структуру в державах, більшість європейських країн розробили програми та моделі, що підтримують розвиток міського життя [6]. На рівні центрального правління з метою досягнення загальнодержавних цілей на муніципальному рівні такі моделі зазвичай передбачають програми співфінансування, часто без інтенсивної фінансової участі міст та громад. Наприклад у Великобританії у 90-х та 2000-х рр. використання таких програм допомогло досягнути надзвичайно великого успіху в сфері ревіталізації міст. А у США було розроблено відповідні програми, що стосувалися передусім будівництва, житлового господарства та соціальних ініціатив. Уже традиційно дуже велика роль відводиться місцевому населенню та ініціативам, малим та середнім підприємствам і громадським організаціям.

Такий інструмент є набагато гнучкішим, аніж програми, які централізовано регулюються. Наприклад, місцеві громадські організації можуть переймати роль «зовнішнього фінансування». Ситуація в американських містах Детройт та Флінт є критичним прикладом того, які проблеми можуть виникнути в кожному місті та громаді, якщо не діяти своєчасно.

Більшість європейських держав, зокрема Німеччина, завдяки федеральній структурі, з самого початку пішла цим шляхом. У німецькій державній системі всі три рівні державного правління (федерація, федеративні землі та комуни) зобов'язуються до регулярного обміну інформацією про виклики і можливості роботи в сфері міського розвитку. Згідно з Конституцією Німеччини та низкою інших спеціалізованих законів, федерація зобов'язується надавати федеративним землям та громадам правові та фінансові інструменти, за допомогою яких міста можуть вирішувати соціальні та економічні проблеми. Така система, з одного боку, є доволі гнучкою, оскільки цілі цих програм щороку наново визначаються у спеціальних договорах між федерацією та 16-а федеративними землями. З іншого боку, програми мають чіткі рамки, оскільки принципи, правила та схеми фінансування цих програм залишаються однаковими та незмінними.

Україні властива власна специфіка стратегічного планування з огляду на сформоване законодавство з цих питань. Наприклад Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави [7]. Концепцією вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України від 2006 р. визначена багаторівнева ієрархічна система планування та прогнозування на прикладі «прогнозних і програмних документів, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення [8].

Водночас зауважимо, що в законодавстві навіть немає загального визначення категорії «стратегія», відсутні й вимоги щодо стратегічних планів, а відтак маємо порушення елементарних принципів планування, наприклад недотримання принципу пріоритетності.

Провідна роль у загальному спрямуванні місцевого соціально-економічного розвитку, у визначенні його цілей та завдань належить все ж місцевим органам влади (органам місцевого самоврядування) як колективним представникам інтересів територіальної громади. Саме на них покладено зобов'язання забезпечити збалансований економічний та соціальний розвиток території, ефективно використання природних, трудових, фінансових ресурсів Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Кожне місто – це реактивний двигун, який може вивести нашу країну на нову орбіту роз-

витку. Але для цього потрібні повноваження та відповідні зміни. Основними проблемами економічного розвитку міст в Україні, на наш погляд, є такі:

- не забезпечено значною мірою реалізацію принципів правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, а також судового захисту прав місцевого самоврядування;

- порушено дотримання принципу субсидіарності, згідно з яким з одного боку процес прийняття рішень має бути максимально наближений до громадянина, а з іншого, – орган, який приймає рішення, повинен володіти відповідними ресурсами, щоб забезпечити обсяг і якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів;

- не дотримуються принципу повсюдності місцевого самоврядування; спостерігається небезпечний процес обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, коли згідно зі світовою практикою владні повноваження органів місцевого самоврядування повинні забезпечувати створення умов для того, щоб 90-95% всіх проблем громадян можна вирішити на рівні територіальної громади;

- відсутнє належне розмежування повноважень як між органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами місцевого самоврядування виконавчої влади;

- не здійснюється у відповідному обсязі фінансування делегованих державою повноважень;

- не розроблено законодавчого механізму делегування таких повноважень, а також можливості відмови органів місцевого самоврядування від їх виконання у разі відсутності державного фінансування;

- органи місцевого самоврядування позбавлені можливості розпоряджуватися коштами територіальної громади, що знаходяться у державного казначействі;

- значно обмежено повноваження місцевого самоврядування у сфері регулювання містобудівного та архітектурно-будівельного контролю, реєстрації речових прав на нерухоме майно, регулювання питань землекористування, у зв'язку з чим значно ускладнюється впорядкований містобудівний і соціальний розвиток громад;

- значною проблемою для міст та регіонів залишається збереження культурного надбання нації, особливо цінні культурно-історичні пам'ятники архітектури, які сприяють формуванню ідентичності місцевості та нації, є під загрозою втрати через відсутність державного фінансування та відповідних повноважень в органів місцевого самоврядування;

- існує значний нереалізований потенціал до скорочення споживання енергоресурсів та відповідних витрат бюджету, домогосподарств та інших суб'єктів господарювання на придбання цих енергоресурсів.

За таких умов неможливо взагалі й говорити про якісь заходи з розвитку територіальної громади, місцевого будівництва та реалізації інфраструктурних проектів.

Чинною Конституцією України місцеве самоврядування визначається правом територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [9]. Відповідно до Європейської

хартії місцевого самоврядування, право громадян та участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяють всі держави-члени Ради Європи, і це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Для забезпечення належних умов функціонування органів місцевого самоврядування та нормальної життєдіяльності територіальних громад пропонуємо:

1. У процесі подальшого реформування та розвитку місцевого самоврядування сприяти забезпеченню максимального дотримання принципів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною національного законодавства України, іншими міжнародними договорами та рекомендаціями Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії.

2. Під час модернізації системи адміністративно-територіального устрою України та адаптації законодавства України до міжнародних стандартів зосередити особливу увагу на створенні ефективних механізмів громадян у прийнятті управлінських рішень.

Необхідно використати досвід Німеччини, яка згідно з Лейпцизькою хартією сталою європейського міста робить ставку на дієвість використання різних політичних підходів. У своїй програмі вона закликає до розробки та узгодження секторальних спеціалізованих програм, наприклад розвитку інфраструктури, соціальної політики та освіти, житлової та екологічної політики. Стратегічні інтегровані концепції слід узгоджувати між собою вже на стадії загальноміського аналізу, а програми розробляти таким чином, щоб їх результати якнайбільше орієнтувалися одна на одну. У просторовому аспекті Ляйпцизька хартія ставить вимоги щодо надання особливої підтримки нерозвиненим, складним районам міст, оскільки лише повністю сильні міста можуть добре служити своєму суспільству та державі. Також метою хартії є залучення всіх сторін до розробки стратегії, а саме місцевих рад та адміністрацій, мешканців у містах. Хартія особливо наголошує на необхідності знаходити швидкий шлях від аналізу до реалізації проектів. Сучасний підхід до розвитку міста має бути ефективним – цього можна досягнути шляхом використання різних можливостей вирішення проблеми.

Як в Україні, так і в Німеччині та інших країнах Європи причини розвитку міжмуніципальної співпраці досить подібні. Здебільшого це зростаюче фінансове навантаження на громади та криза у місцевих фінансах, демографічні зміни (у багатьох громадах спостерігається скорочення та старіння населення, що впливає на місцеві доходи), зростаючі вимоги громадян до якості послуг; конкуренція між регіонами (сприяння економічного розвитку та розміщення нових підприємств на території громад).

З огляду на прийнятий у червні 2014 р. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [10], що істотно розширює можливості громад для вирішення ними спільних проблем соціально-економічного розвитку, ознайомлення з досвідом європейських країн, зокрема Німеччини, щодо розвитку міжмуніципального співробітництва, набуває нових перспектив. Тривалий час пріоритетними були комунальні завдання у сферах водозабезпечення, очищення, відведення стічних вод та повноваження з відходами. Це було зумовлено, разом з іншими факторами, наявни-

ми умовами природного середовища та структурою населення. Протягом останніх років до них додалися завдання економічного, соціального та внутрішньо-управлінського напрямку. Це обумовлено, з одного боку, позитивним досвідом, що продемонстрував переваги міжмуниципального співробітництва та поглибив взаємну довіру між громадами. З іншого боку, – тиском, спричиненим зміною умов та обмеженими бюджетами громад. При цьому стимулюючі фінансові програми працюють, але рідко мають вирішальний характер. Продовжує зростати важливість розповсюдження інформації про успішну співпрацю, її принципи роботи та позитивний чи негативний досвід.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження слід констатувати, що стратегічне планування знайшло своє практичне застосування в Україні, проте процес не позбавлений недоліків. Його основу складає проблема забезпечення належних умов функціонування органів місцевого самоврядування та нормальної життєдіяльності територіальних громад. Розв'язання проблеми вбачається за умов максимального дотримання принципів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, та зосередженні особливої уваги на створенні ефективних механізмів громадян у прийнятті управлінських рішень.

#### Список літератури:

1. Белкина Т.Д. Стратегические планы городского развития и инструменты их реализации / Т.Д. Белкина // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 3. – С. 55-72.
2. Вакуленко В.М. Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / В.М. Вакуленко. – К., 2003 – 21 с.
3. Гринчель Б.М. Методология и практика городского стратегического планирования / Б.М. Гринчель, Н.Е. Костылева. – СПб.: ИРЭ РАН, 2000. – 88 с.
4. Сментина Н.В. Соціально-економічний розвиток м. Одеса в розрізі стратегічного планування як форми управління розвитком мезосистем / Н.В. Сментина // Проблеми економіки. – 2013. – № 2. – С. 132-137.
5. Primer, A., 2003. Local economic development. Developing and implementing local economic development strategies and action plans. Washington, D.C. 153 p.
6. Trousdale, W., 2003. Strategic planning for local economic development: [the manual]. Volume I: Concepts & Process. UN: Habitat and Escoplan International Inc. 178 p.
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закони України від 23.03.2000 р. № 1602-III // Відомості ВРУ. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
8. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. № 504-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: тлумачення від 12.04.2012 р.
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

#### Гургула Т. В.

Львовский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ В УКРАИНЕ

##### Резюме

Исследованы ключевые аспекты стратегического планирования развития городов Украины. Сконцентрировано внимание на важности программ и проектов, поддерживающих развитие городской жизни. Определены основные проблемы экономического развития городов в Украине на пути внедрения мероприятий по развитию территориальной общины, местного строительства и реализации инфраструктурных проектов. Выдвигаются предложения по обеспечению надлежащих условий функционирования органов местного самоуправления и нормальной жизнедеятельности территориальных общин с учетом вызовов современности и передового зарубежного опыта в сфере стратегического планирования.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, город, органы местного самоуправления, территориальная община, жизнедеятельность.

#### Gurgula T. V.

Lvov Regional Institute of Public Administration  
of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

#### STRATEGIC PLANNING OF CITIES DEVELOPMENT IN UKRAINE

##### Summary

The key aspects of strategic planning of cities development in Ukraine are investigated. Author focuses on the importance of programs and projects supporting the development of urban life. The basic problems of economic development of cities in Ukraine are identified on the way of implementing measures for developing local community, local construction and implementation of the infrastructure projects. The article contains proposals for ensuring appropriate conditions for the functioning of local authorities and the normal life of local communities, taking into account the challenges of modernity and advanced foreign experience in strategic planning.

**Keywords:** strategic planning, city, local authorities, local community, livelihoods.