

УДК 65.012.2(075.9)

Б. І. Беззубко,

викладач кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери Донецького державного університету управління, м. Маріуполь

СТАН ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Проаналізовано проблеми здійснення державної політики щодо розвитку територій. Класифіковано підходи при розробці стратегічних документів місцевого та регіонального рівня (управлінського, експертного, громадського).

Ключові слова: державна політика, розвиток територій, стратегічні документи, місцевий та регіональний рівень.

B. I. Bezzubko,

Professor of Productive and Non-productive Sphere Management Department, Donetsk State University of Management, Mariupol

THE CONDITION STATE MECHANISMS PLANNING OF AREAS

In the article analyzes the problems in the implementation of the state policy in the development of territories. Classification was carried out of the existing approaches in the development of strategic documents at local and regional levels (management approach, expert approach, public approach).

Key words: state policy, development of territories, strategic documents, local and regional level.

У сучасному суспільстві багато уваги приділяється розвитку стратегічного планування (СП) територій. Актуальність упровадження системи СП територій пов'язана з тим, що воно визнано у світовій практиці методом у системі державної політики, який надає можливість створювати умови та використовувати потенціал місцевої територіальної громади, консолідувати зусилля влади і населення для перспективного розвитку територій.

Проблеми розвитку стратегічного планування розвитку територій розглядалися в публікаціях російських учених Леонтьєвського центру (А. М. Широкова, С. М. Юркової). Серед українських дослідників насамперед слід виділити праці Б. Адамова, О. Бойко-Бойчука, В. Макутова та ін. Практично не дослідженим є питання оцінки сучасного стану державної політики щодо стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях. Це обумовлює актуальність, мету та напрямки проведеного дослідження.

Метою статті є характеристика існуючих проблем у здійсненні стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях.

Перші плани розвитку територій в Україні стали розроблятися ще в 1994-1995 рр. у містах Львів, Тернопіль та Харків. Слід зазначити, що через різні обставини ці плани не були прийняті та реалізовані. Перші розроблені стратегічні плани розвитку територій носили здебільшого популістський характер, не мали

матеріально-фінансового забезпечення. Лише в 1997 р. було розроблено Агенцією економічного розвитку Івано-Франківщини спільно з Канадсько-Українським бізнес-центром та за фінансуванням Канадської агенції міжнародного розвитку перший стратегічний план розвитку м. Івано-Франківськ. Зараз різні форми СП використовуються у багатьох містах України, у деяких з них впродовж декількох років розроблено декілька стратегічних документів. Так, у м. Київ були розроблені: Стратегія соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 р., Стратегія розвитку Києва до 2025 р.

У ході дослідження було виявлено такі проблеми у здійсненні державної політики щодо розвитку стратегічного планування (СП) територій:

1. Не розробленість методологічної бази стратегічного планування. Дослідження показало, що працівники державної 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 документа як до стратегії, що визначає пріоритетні напрямки та завдання. І лише в деяких областях (Закарпатська) підходять до його розробки як до стратегічного плану [1].

2. У більшості стратегічних документів щодо розвитку території не визначено місце та роль стратегії в системі інших документів.

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 – 2015 рр.). У багатьох документах не зазначено термін їх дії, що унеможливило здійснення конкретного планування з визначенням індикаторів та показників, які б могли охарактеризувати певний рівень досягнення результатів.

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

4. У розробці планів беруть участь суб'єкти планування з різними правами та функціями. Наприклад, такі органи були створені для розробки стратегічного плану: м. Рівне, м. Суми – експертний комітет; м. Вінниця, м. Херсон – експертний комітет з економічного розвитку і т.п. У деяких районах та містах було створено декілька органів, які займалися стратегічним плануванням. Так, у м. Полтаві існувала робоча група з розробки стратегії економічного розвитку та експертний комітет з економічного розвитку. Це спричинило дублювання функцій у таких органів.

5. При розробці стратегічних документів використовуються різні методики, відсутня єдина методика. Так, П. Мавко 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 (Леонт'євський центр, Санкт-Петербург; Інститут економіки міста, Москва) як адаптація американської і європейської [4]. Більшість стратегічних

планів розвитку територій в Україні розроблялися за значною фінансовою підтримки закордонних державних та недержавних фондів [5]. Можна виділити такі основні суб'єкти СП розвитку територій в Україні:

1. Волинський ресурсний центру (ВРЦ). Застосовувана Волинським ресурсним центром методика розробки стратегічних планів сталого розвитку міст (селищ) була отримана 2002 р. від польського проекту Umbrella Програми розвитку ООН й адаптована до українських умов [6].

2. Західноукраїнський ресурсний навчальний центр. 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. Виногорова було розроблено стратегічний план, створено в апараті виконкому центр управління стратегічним планом та узгоджено бачення майбутнього громади міста, району та області.

Справжнім проривом у стратегічному плануванні місцевого (територіального) розвитку стала діяльність Програми Партнерство громад, у рамках якої стратегічні плани розвитку почали формуватися відразу в 15 містах України. Спеціальний формат та ексклюзивна ідеологія Програми партнерства громад дозволила залучити кваліфікований експертний потенціал для забезпечення такого масштабного завдання. Методологія, яку використовують консультанти ЗУРНЦ, сформувалася як творче засвоєння та опрацювання різних методологічних шкіл: американської, польської (яка сформувалася на основі комбінування американської та європейської (швейцарської), російської (методологія Леонтєвського Центру (Санкт-Петербург) та Фонду Інституту економіки міста (Москва), а також литовської (Школа демократії та управління, Клайпеда) [6].

3. Діяльність у сфері СП за підтримки міжнародної консалтингової компанії Monitor Group та Фонду “Ефективне управління”. Було вибрано два регіони: Донецька область та м. Львів для проекту економічного розвитку регіону. На Інститут міста було покладено функцію розробки Стратегії Львова.

4. Досвід СП за проектом “Місцевий економічний розвиток міст України” (МЕРМ) Асоціації міст України (АМУ). Проект МЕРМ здійснюється в партнерстві з Асоціацією міст України за фінансовою підтримки Уряду Канади, наданої через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР), та Федерацію канадських муніципалітетів (ФКМ) [8]. 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 17.04.2006 р. усім містам – членам АМУ на Закарпатті було рекомендовано запровадити.

5. Діяльність у сфері СП за підтримки проекту “Економічний розвиток міст” Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), фахівців проекту “Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність”. Усього 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 СП; 2) стратегічний SWOT-аналіз проводиться перед визначенням

стратегічного бачення, хоча стратегічне бачення повинно бути вихідним моментом СП; 3) поодинокими є випадки врахування екологічної складової розвитку в процесі формування СП.

6. Відсутня методика щодо проведення моніторингу впровадження, корегування стратегічних документів щодо розвитку територій.

7. Відсутнє визначення варіантів розвитку територій у стратегічних документів. Необхідним є визначення декількох варіантів розвитку: інерційного та трансформаційного. Базовою гіпотезою інерційного варіанту є припущення щодо незадовільної керованості соціально-економічними процесами (економічною, соціальною та екологічною ситуацією) певної території внаслідок збереження ряду негативних ретроспективних тенденцій, за умов пасивного ставлення усіх суспільних складових – влади, бізнесу, громадськості до розв'язання наявних проблем. Трансформаційний варіант розвитку відображає спрямованість на підтримання позитивного вектора розвитку, інноваційне оновлення та прискорення темпів економічного зростання всіх сфер життєдіяльності міста.

Таким чином, у здійсненні стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях існують певні проблеми. Запропоновано напрями вдосконалення процесу СП розвитку територій шляхом:

– уніфікації методичних підходів до планування розвитку територій з урахуванням їх типології, існуючих проблем соціально-економічного розвитку;

– розробки Положення стосовно органів, які будуть розробляти стратегічні документи, їх прав, функцій та обов'язків, Положення про процеси контролю, моніторингу, корегування стратегічних документів. Здійснення запропонованих рекомендацій становить перспективу подальших наукових досліджень і буде сприяти підвищенню ефективності здійснення стратегічного планування територій.

Література:

1. Стратегія розвитку Києва до 2025 р. (проект) від 31.05.2011 р. – К., 20011. – 71 с.
2. Панухник О. В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України / О. В. Панухник // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 1. – С. 152–157.
3. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посібн. / за ред. І. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.
4. Мавко П. Стратегічне планування розвитку територій [Електронний ресурс] / П. Мавко. – Режим доступу : msdp.undp.org.ua/data/.../8%20strategic%20management_частина3.
5. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О. Карий. – Львів : СПОЛОМ, 2006. – 287 с.
6. Крашевський В. Стратегічний план – не розкіш, а необхідність для сучасного українського міста / В. Кашевський // Волинський Ресурсний Центр, річний звіт 2004. – С. 5–8.
7. Фонд “Ефективне Управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.feg.org.ua
8. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/sposterezchna-rada-viznala-diyalnist-proektu-merm-ushpishnoyu>.

Надійшла до редколегії 17.04.2015 р.