

**Борис Беззубко**

асистент Донбаської національної академії будівництва і архітектури

## СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Метою статті є характеристика сутності державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій. Автор пропонує загальну модель державного управління цим процесом. У результаті дослідження визначені недоліки в функціонуванні нормативно-правового, організаційного, економічного, соціального, інформаційного державних механізмів стратегічного планування територій.

**Ключові слова:** механізми державного управління, стратегічне планування соціально-економічного розвитку.

**Boris Bezzubko**

## ESSENCE OF STATE MECHANISMS STRATEGIC PLANNING SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIES

### Strategic Spacial Planning Problems

*Problem setting.*

*In modern society much attention is paid to the development of strategic planning. This is method of public policy. This method makes it possible to create conditions and use the potential of local community, to consolidate the efforts of the government and people for the future development of the area.*

*Recent research and publications analysis.*

*The methodological aspects of strategic planning have been actively researched in the works by such prominent domestic and foreign scholars as: A. Shirokov, S. Yurkova, B. Adamov, A. Boyko-Boychuk, V. Mamutov and others. Regardless of a number of profound studies of the said problem range carried out by foreign and domestic schools, there is a need for further investigation of the methodological developments in the sphere current state of public policy for strategic planning at the regional and local levels. This makes relevance of the purpose and direction of the research.*

*The paper objective is to determine the existing problems in realization strategic planning at the regional and local levels. An important task is to determine the approaches that should be used in the process of strategic planning at the regional and local levels.*

*Paper main body.*

*The first plans for territorial development in Ukraine were developed in 1994-1995 in Lviv, Ternopil and Kharkiv. The real breakthrough in the strategic planning of local (regional) development activities has become Programs Partnership communities. The strategic planning of local (regional) development began to form immediately in many cities of Ukraine.*

**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).**

*In the article analyzes the problems in the implementation of the state policy in the development of territories:*

1. It is not developed methodological framework for strategic planning.
2. In most strategic documents of territory not set the place and role of strategy in the other documents.
3. Different terms of implementation plans.
4. In the process of developing plans take part different subjects of planning with different rights and responsibilities.
5. There is not definition of development options of areas in strategic documents.

*Conclusions of the research.*

*This paper was determined that there are problems in the implementation of strategic planning at the regional and local levels. It proposed future directions for improving the process of development areas by the way of:*

- 1) unification of methodological approaches of development planning areas based on their typology of social and economic development problems;
- 2) creating of documents of rights, roles and responsibilities of authorities for develop strategic documents, .
- 3) development the document of control processes, monitoring and correction of the strategic documents. Further surveys in the research area should be aimed at specification of the instruments for realization of the abovementioned approaches to change subjects at the local level.

**Keywords:** mechanisms of governance, strategic planning of socio-economic development of territories.

**Борис Беззубко**

## СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Целью статьи является характеристика сущности государственных механизмов стратегического планирования социально-экономического развития территорий. Автор предлагает общую модель государственного управления этим процессом. В результате исследования определены недостатки в функционировании нормативно-правового, организационного, экономического, социального, информационного государственных механизмов стратегического планирования территорий.

**Ключевые слова:** механизмы государственного управления, стратегическое планирование социально-экономического развития.

© Беззубко Б. И., 2015.

Постановка проблеми

В сучасних умовах стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій (СПТ) стає необхідною передумовою підвищення їх конкурентоздатності. Але зараз переважно процес СПТ не носить комплексного характеру, тільки починають створюватися відповідні державні механізми та забезпечення цього процесу.

Теоретичною основою для створення і функціонування державних механізмів СПТ є праці вітчизняних та закордонних фахівців у галузі державного управління та регіонального розвитку. Серед дослідників СПТ насамперед слід виділити В. Бабасва, О. Бойко-Бойчука, В.Вакуленка, О. Карлову, О. Карого, М. Латиніна О. Широкова, С. Юркову та інших. Але, незважаючи на різноплановість проведених досліджень, наявний практичний досвід СПТ, має місце невирішеність важливих проблем розвитку механізмів державного управління СПТ. Все це визначило актуальність та необхідність проведення досліджень по подальшому розвитку теоретичних аспектів функціонування державних механізмів СПТ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Метою статті є характеристика сутності державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій.

Комплексна система СПТ включає: процедури, види, механізми, принципи СПТ. Загальна модель державного управління СПТ запропонована на рис. 1.

Мета

Виклад основного матеріалу

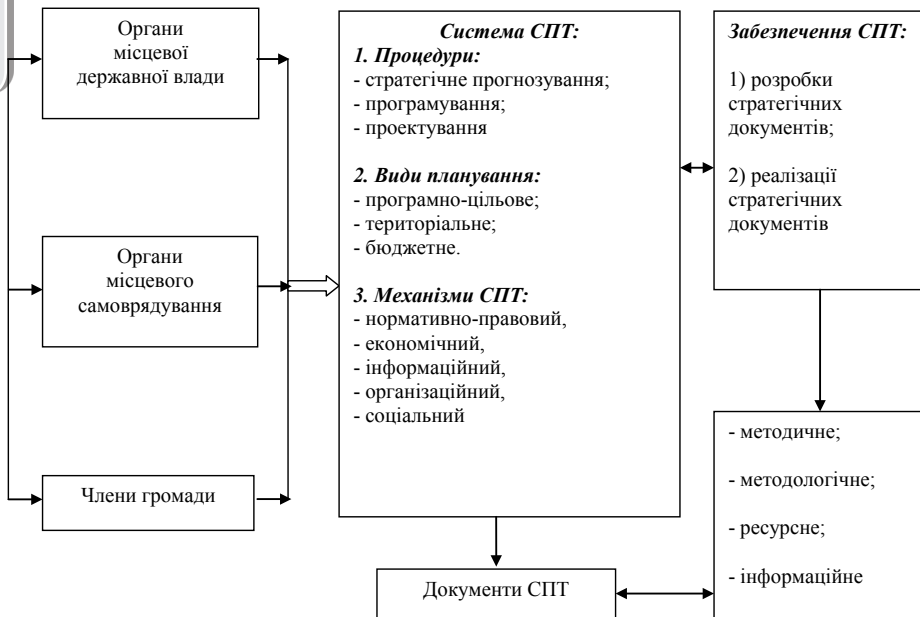


Рис. 1. Загальна модель державного управління СПТ

Державні механізми СПТ можливо трактувати як категорію управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та її зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління соціальним та організаційним потенціалами [1, с. 37]. Таким чином, для розвитку СПТ на регіональному та місцевому рівні необхідна наявність певних державних механізмів:

1) нормативно-правовий механізм СПТ, під яким розуміється сукупність норм, правил законодавства, які створюють систему законодавчого забезпечення і нормативного регулювання СПТ;

2) організаційний механізм СПТ забезпечує створення організаційних структур в системі державних органів влади, ОМС, громадських організацій тощо, які здійснюють організаційне забезпечення процесу СПТ;

3) інформаційний механізм СПТ, який забезпечує створення системи інформаційних зв'язків між суб'єктами СПТ, інформаційного забезпечення розробки, реалізації, контролю й моніторингу в системі СПТ;

4) економічний механізм СПТ, який забезпечує створення економічного впливу на суб'єкти планування, що проявляється у виникненні у них матеріальної відповідальності й зацікавленості в реалізації СПТ. Дуже важливими складовими економічного механізму є формування бюджетів розвитку населеного пункту, фінансове забезпечення процесу розробки та реалізації СПТ;

5) соціальний механізм СПТ, в основі якого лежить соціальне партнерство між органами державної влади, місцевого самоврядування і членами громади в процесі СПТ, яке забезпечує створення системи взаємодії влади, бізнесу і населення в процесі розробки та реалізації СПТ.

Нормативно-правовий механізм СПТ останнім часом зазнав значної еволюції у зв'язку зі зміною орієнтирів соціально-економічного та екологічного

розвитку, із трансформацією наукових підходів до планування, розвитком законодавства тощо. На його розвиток певний вплив справило прийняття міжнародних нормативно-правових документів та програм, серед яких – Порядок денний на 21 століття (Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті (Спеціальна сесія Генеральної Асамблеї ООН, резолюція S-25/2, 2001 р.) та інші.

Серед сучасних нормативно-правових документів, які пов'язані зі СПТ, насамперед слід визначити

прийняття Верховною Радою України за основу в першому читанні Закону України «Про державне стратегічне планування»[2]. Поява даного Закону є актуальною, оскільки деякі чинні нормативні акти у сфері державного прогнозування і планування застаріли, не погоджені один з одним і не враховують наявний передовий вітчизняний і закордонний досвід СПТ і т.д. Реалізація Закону України дасть змогу:

- запровадити програмно-цільовий метод до практики діяльності центральних органів виконавчої влади;

- розробляти документи СПТ, які будуть відповідати сучасним вимогам розвитку країни;
- використовувати формалізований стандарт структури та порядку розроблення документів з питань економічної політики;
- ліквідувати або скоротити розрив між завданнями, які визначаються першочерговими та необхідними у рішеннях Кабінету Міністрів України, та фінансовими ресурсами, що закладаються в проект держбюджету;
- визначити повноваження основних інституцій (Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади) щодо підготовки, прийняття та реалізації економічних рішень.

У законі визначаються правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного СП розвитку країни, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного СПТ, а також повноваження учасників такого планування. Цей документ знаменує новий підхід до подальшого розвитку СПТ на регіональному та місцевому рівнях. Але слід також зауважити, що зміст даного Закону мав певні недоліки:

а) не дано характеристики таких основних понять та визначень стратегічного планування, як «концепція», «доктрина», «проект», «програма» тощо. Невикористання цих понять у процесі СП не дозволяє створити комплексну систему СПТ;

б) немає чіткого визначення порядку СПТ на місцевому рівні: не зазначаються документи СПТ, повноваження та відповідальність його учасників на цьому рівні;

в) не прописано таке важливе питання, як процедура взаємоузгодження між собою стратегічних документів різного рівня з урахуванням термінів їх затвердження, що може довести до наявності протиріч, порушує комплексність та цілісність системи.

г) не вирішено питання порядку, механізму і відповідальних осіб за узгодження і координацію програм, планів, що приймаються на національному, регіональному і місцевому рівнях;

д) є зауваження стосовно запропонованих строків планування. В проекті визначені: довгострокове планування (понад 5 років), середньострокове (від 3 до 5 років) та короткострокове (1 рік). Це суперечить розповсюдженій світовій практиці, де застосовуються такі терміни: довгострокове планування – 10–20 років, середньострокове – 4(5)–10 років, короткострокове – 1–3(4) років.

е) в законі відсутнє положення про запровадження реєстру документів державного стратегічного планування;

є) залишилися неврегульованими питання корегування (внесення змін, уточнення тощо) документів державного стратегічного планування – зокрема, у частині визначення підстав, порядку такого корегування, повноважень учасників державного СП тощо;

ж) не вирішено питання розроблення концепцій документів державного СПТ, матеріального, організаційного і фінансового забезпечення їх виконання;

з) відсутній рівень відповідальності за невиконання та неналежне виконання стратегічних документів, які розробляються на регіональному та місцевому рівнях;

к) важливою є стаття 7 «Забезпечення публічності та прозорості документів державного СП», яка ви-

значає необхідність відкритої та прозорої процедури, але тут не прописані конкретні механізми та заходи, які її забезпечують. Необхідно також чітко вказати на загальнодоступність через Інтернет передбаченої законопроектom єдиної інформаційної бази, що містить дані про концепції, прогнози, стратегії у програмах соціально-економічного розвитку;

л) не прописано механізм здійснення обговорення стратегічних документів як на стадії розробки, так і на стадіях їх коректування і виконання. На нашу думку, доцільно внести положення, які б визначали порядок оприлюднення проектів та концепцій стратегічних документів різного рівня;

м) необхідно більш детально прописати механізм здійснення моніторингу та оцінки результативності виконання документів СПТ.

Таким чином, прийняття спеціального Закону «Про державне стратегічне планування» є важливим рішенням, але зміст цього Закону потребує доопрацювання з урахуванням розроблених пропозицій і подоланням визначених недоліків.

Велике значення щодо розвитку СПТ мало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.) [3]. У цьому документі до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня відноситься: планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрій території та інше. У ході реформування передбачається здійснення децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

Таким чином, слід зазначити, що склалося дуже велике і неоднорідне правове поле з безліччю «білих плям», внутрішніх протиріч, індивідуальних рішень тощо. На наш погляд, потрібно принципово переглянути сам підхід до правового забезпечення політики державного регулювання територіального розвитку.

На основі нормативно-правового механізму починають складатися економічний, організаційний, соціальний та інформаційний механізми СПТ. Під час проведеного дослідження було визначено ряд недоліків у державних механізмах СПТ:

1. Недоліки в організаційному механізмі СПТ.

1.1. Відсутність у стратегічних документах систем: - моніторингу, оцінки, контролю стратегічних документів, завдяки яким можна було б відслідковувати процес їх виконання. Слід також зазначити, що в Україні досі недостатня практика введення моніторингу зовнішніми учасниками (незалежними експертами, консалтинговими агентствами і т.п.);

- корегування, що дозволяє корегувати стратегічні документи при зміні зовнішніх чи внутрішніх факторів розвитку;
- оцінки змін, що відбуваються з населеним пунктом містом в результаті виконання стратегічних документів.

1.2. Не прописані обов'язки та відповідальність представників органів державної влади у процесі СПТ.

1.3 Не здійснюється узгодження стратегічних документів при плануванні сусідніх територій, що відносяться до різних населених пунктів.

2. Недоліки в інформаційному механізмі СПТ.

2.1. Недосконала інформаційна база для розробки та моніторингу виконання стратегічних документів.

2.2. Нерегламентовані комунікаційні та функціональні горизонтальні зв'язки, які необхідні для процесу СПТ як всередині міського управління економіки, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

2.3. Більшість показників регіональної статистики не дають змоги простежити вплив діяльності органів влади, реалізації програм на тенденції соціально-економічного розвитку територій, що пов'язано передусім з браком розроблених показників ефективності здійснення видатків, оперативної статистичної інформації щодо змін обсягів зобов'язань тощо; обмеженість статистичної інформації щодо багатьох чинників соціально-економічної ситуації; спостерігається недостатня репрезентативність вибіркового дослідження; неусталена система показників, що демонструють тенденції розвитку; все ще не акумульовані бази даних і мета-дані регіональної статистики [4, с. 40].

3. Недоліки в економічному механізмі СПТ.

3.1. В багатьох стратегіях відсутнє фінансове та ресурсне забезпечення реалізації стратегічних документів. Це пов'язано з недостатністю власних джерел доходів місцевих бюджетів.

3.2. Комплексні інвестиційні плани, які розроблялися у населених пунктах, районах, не враховували цілі й завдання стратегічних документів. На регіональному рівні не узгоджуються стратегії населених пунктів та районів та їх інвестиційні плани, не коригуються, що призводить до дублювання інвестиційних проектів, до створення зайвої конкуренції між ними.

4. Недоліки в соціальному механізмі СПТ.

4.1. Багато стратегій мають виключно економічну спрямованість на шкоду соціальній.

4.2. Несформовані дієві механізми залучення громадськості, узгодження балансу інтересів, розвитку системи державно-приватного партнерства в процесі СПТ. Роль представників недержавних структур і громадськості на всіх етапах носить здебільше декларативний характер. При реалізації стратегій члени територіальної громади розглядаються як об'єкт управління, а мали б розглядатися як суб'єкт СПТ.

4.3. Процес СПТ не є відкритим та прозорим, не має вільного доступу членів територіальної громади до змісту стратегічних документів. Генеральні плани органи державної влади у більшості випадків відносять до документів службового користування. У відкритому доступі для мешканців відсутня інформація про хід виконання стратегічних документів.

Зазначені проблеми та недоліки свідчать про необхідність подальшого вдосконалення державних механізмів СПТ. Необхідно вибудувати систему, в якій чітко визначена роль кожного механізму, його функції, напрями взаємодії та функціонування.

#### Література.

1. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков за ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

2. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» від 15.11.2011 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/7uicN1022.322.0>.

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/konceptsiya\\_17\\_03\\_2014.pdf/](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/konceptsiya_17_03_2014.pdf/).

4. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендъел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : В-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.