

Л. Васейчук

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розкрито особливості планування стратегічного розвитку на рівні району та запропоновано механізми його вдосконалення.

Ключові слова: стратегічне планування, район, область, регіональна політика, місцеве самоврядування, державне управління, децентралізація, державний бюджет.

У контексті європейської інтеграції України, участі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування районів, міст у здобутті грантів Європейського Союзу, набула значного поширення розробка стратегій розвитку міст та районів. Проте треба констатувати, що ці процеси поодинокі і не взаємоузгоджені на відповідних рівнях. Наприклад, Волинська область затвердила власну стратегію розвитку у 2004 р. (до 2015 р.) [1], місто Володимир-Волинський – у 2006 р. (до 2015 р.) [2], Ківерцівський район – у 2007 р. (до 2020 р.) [3], Маневицький район – у 2009 р. (до 2019 р.) [4].

Практика регіонального планування свідчить також про недотримання принципів цілісності та гласності в здійсненні зазначеного процесу.

Принцип цілісності передбачає взаємоузгодженість документів державного прогнозування на відповідних рівнях, проте ніде в нормативно-правових актах не передбачені механізми та терміни узгодження. Принцип гласності полягає у доступності усіх документів державного прогнозування та планування для громадськості. Проте громадське обговорення залишається лише формальністю, часто проходить лише “на папері”, відсутній також чіткий законодавчий механізм оприлюднення та контролю цього процесу. Необхідно також детально виписати процедуру прийняття, виконання та контролю регіональних та місцевих програм середньотермінового та довготермінового розвитку.

Наведені аргументи свідчать про те, що на рівні області, району, міста довготермінове планування розвитку розпорошене (наявність великої кількості локальних програм), не системне (відсутність системи погодження, узгодження пріоритетів), не публічне (залишається лише формальністю). Доцільно відзначити, що публічність, з огляду на регіональну політику децентралізації та демократизації управлінських процесів, набуває особливого значення, як механізм залучення громадськості до вирішення проблем регіону.

Стратегічне планування розвитку району потрібно розглядати в контексті державної регіональної політики. Регіональні стратегії розвитку є одним із головних інструментів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р. Але, коли на загальнодержавному рівні механізм реалізації розписаний (інструменти: угоди щодо регіонального розвитку, програми подолання депресивності окремих територій, державні цільові програми), то на місцевому рівні чіткі механізми не вироблені.

Особливої актуальності всі зазначені вище проблеми набувають у контексті впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, важливим напрямом якої визначено делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток

місцевого самоврядування. Аналізуючи процеси на місцях, активно розроблення стратегій довготермінового розвитку на регіональному та місцевому рівнях, можна зробити висновок, що ці процеси вже активно втілені на практиці, незважаючи на недосконалість нормативно-правової бази, організаційного та методологічного забезпечення.

Отже, необхідність вироблення типових вимог для розробки стратегій, процедури їх погодження, затвердження та реалізації на відповідних рівнях набуває особливої актуальності.

Вивченню та узагальненню проблем стратегічного планування регіонів і розробці стратегій комплексного просторового розвитку присвячені фундаментальні дослідження вчених-регіоналістів. Вагомий внесок у дослідження питань, пов'язаних з розвитком регіонів та впровадженням стратегічного планування на регіональному рівні, зробили зарубіжні вчені: І. Ансофф, О. Виханський, О. Гапоненко, А. Панкрутін, А. Томпсон та вітчизняні – М. Бутко, Б. Данилишин, М. Долішний, В. Кравченко, І. Леонідов, Є. Матвійшин, В. Піла, Н. Склярук, Д. Стеченко, В. Удовиченко, О. Черевко, О. Чмир, Ю. Шаров, В. Щелкунов, Б. Щукін та інші.

Проте особливості стратегічного планування на регіональному рівні в сучасних умовах трансформації державного управління та наближення його до європейських демократичних стандартів потребують подальшого наукового дослідження та практичної модернізації.

Метою статті є розкриття особливостей регіонального планування стратегічного розвитку та розробка практичних рекомендацій щодо його вдосконалення на регіональному рівні.

Планування розвитку на рівні району до недавнього часу відбувалось лише через формування щорічних Програм соціально-економічного розвитку (поточне планування) та впровадження окремих програм за галузями, напрямками, здебільшого прийнятих на виконання аналогічних обласних чи державних програм на певний проміжок часу: 5, 10 років (середньотермінове та довготермінове планування). Отже, процес планування відбувається за принципом “зверху – донизу”, передбачаючи обов’язкове дублювання на місцевому рівні практично всіх програм, прийнятих на загальнодержавному рівні. Проте, не завжди зрозумілим залишається механізм фінансування цих програм з державного бюджету. Окрім того, стратегічне планування розвитку територій не узгоджується на відповідних рівнях із бюджетним плануванням, що не сприяє свідченням неефективності.

Розглядаючи рівень району, доцільно згадати також про бюджетне планування, що означає комплекс організаційно-технічних і методичних заходів, спрямованих на визначення основних показників (доходи, видатки, міжбюджетні трансферти) державного та місцевого бюджетів у ході їх складання, розгляду та затвердження, що здійснюється з метою забезпечення сталого економічного зростання та проведення цілеспрямованої соціально-економічної політики держави [5]. Нинішня модель бюджетної системи формує простір для маніпулювання бюджетними потоками, внаслідок чого бюджетні ресурси часто використовуються не за призначенням, неефективно, а на окремих щаблях бюджетної системи формуються дисбаланси. Проблемними є питання не лише вертикальної організації сектору, що пов’язано з пошуком балансу в розподілі коштів між центральними та місцевими бюджетами, а й на горизонтальному рівні [6]. Слід зауважити, що новим Бюджетним кодексом 2010 р. вводиться механізм

середньотермінового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання.

Проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центром і регіонами на сьогодні є однією з найактуальніших у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. На сьогодні місцева влада по суті перетворена на регіональні відділення центральних органів влади (це стосується і виконавчих, і представницьких органів влади) займається реалізацією державної політики, а не розвитком власного регіону. Водночас практика європейських країн свідчить, що саме регіони можуть стати локомотивами економічного розвитку, і саме вони здатні підвищити ефективність бюджетної системи загалом. Закономірно, що місцеві органи влади краще обізнані з фінансовими потребами регіону, тому спрямовують бюджетні кошти у ті напрямки, де це необхідніше. Теза про необхідність перерозподілу дохідних джерел і зобов'язань між центральними та місцевими бюджетами на сьогодні є прийнятою практично усіма політичними силами. Відповідно реформування міжбюджетних відносин повинне бути головним завданням бюджетної реформи [7].

Інтеграційні процеси останніх років, поступові кроки у напрямку переходу від централізації влади до її децентралізації дають змогу планувати розвиток, виходячи із місцевих можливостей і переваг, обґрунтовуючи напрямки розвитку, найбільш оптимальні для відповідної території. Принцип планування розвитку територій “знизу – доверху” виглядає на сьогодні більш логічним, зрозумілим і найбільшою мірою відповідає основним принципам регіональної політики щодо синхронізації дій, а саме “узгодження пріоритетів та дій центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку” [8] та партнерства: “передбачає тісну співпрацю між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями, суб’єктами господарювання в процесі реалізації, моніторингу та оцінки виконання завдань регіональної стратегії розвитку” [9].

Аналізуючи стан стратегічного планування на місцях, можна зробити висновок, що такий дієвий механізм передбачення можливостей розвитку, як прогноз, майже не використовується на рівні районів, міст, не говорячи вже про рівень сільських рад. Прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і термінів досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [10]. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Отже, можна підсумувати, що планування соціально-економічного розвитку на місцевому рівні не відповідає *принципу науковості*, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку; а також *принципу самостійності*, який полягає у тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних

адміністративно-територіальних одиниць. Якість програм, які готують місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування не завжди відповідає встановленим вимогам, немає також механізму відповідальності за виконання програм. Хоча Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” передбачає відповідні вимоги до прогнозних документів.

Процес стратегічного планування в районі складається з таких етапів:

1. Створення розпорядженням голови райдержадміністрації робочої групи з розробки стратегії розвитку району на довготерміновий період.
2. Аналіз стану розвитку району, визначення пріоритетів розвитку, вироблення локальних кроків реалізації пріоритетних напрямків.
3. Обговорення проекту стратегії району з громадськістю.
4. Затвердження стратегічного плану розвитку розпорядженням голови райдержадміністрації та рішенням районної ради.

На цьому етапі процес стратегічного планування закінчується та розпочинається процес стратегічного управління, який передбачає постійний аналіз стану виконання стратегії, відповідні висновки та, при потребі, внесення змін до стратегічного плану.

Вже у процесі роботи над довготерміновим документом робоча група, яку очолює голова (голова райдержадміністрації або перший заступник голови райдержадміністрації), робить висновок щодо необхідності (для полегшення процесу загального планування) наявності розроблених довготермінових прогнозів розвитку усіх галузей економіки району і лише після цього – визначення з їх числа пріоритетних напрямків розвитку району загалом. На цьому етапі важливим для району є узгодження стратегічних галузевих цілей із обласними структурними підрозділами, які здійснюють загальну координацію відповідних напрямків розвитку в контексті державної політики щодо розвитку галузей.

Отже, процес створення стратегії в районі має виглядати наступним чином (рис. 1).

Отже, на сьогодні для належної організації процесу стратегічного планування району необхідне відповідне *правове, інституційне, інформаційне, наукове, кадрове* та інше забезпечення.

Правове забезпечення включає:

1. Передбачення в положеннях про управління економіки облдержадміністрацій, райдержадміністрацій та посадових інструкціях працівників цих управлінь повноважень щодо здійснення функції довготермінового планування розвитку регіонів із урахуванням можливостей аналізу та внесення змін до стратегії.

2. Передбачення у функціональних обов'язках голів, перших заступників, заступників голів облдержадміністрацій та райдержадміністрацій координацію процесів довготермінового планування розвитку відповідних галузей (районних, обласних) із залученням до цієї ділянки роботи еліти та громадськості району, зовнішніх та внутрішніх експертів.

3. Проведення інвентаризації та аналізу раніше прийнятих довготермінових районних та обласних програм, що стосуються регіонального розвитку, розроблення з урахуванням фінансових, інституційних та інших можливостей пропозицій щодо перегляду, системного узгодження, об'єднання таких програм для забезпечення комплексної й ефективної реалізації галузевих стратегій та стратегії соціально-економічного розвитку районів та регіону загалом.

4. Постійний аналіз та узгодження на рівні районів та області процесів прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, просторового планування територій, земле- та лісовпорядкування, інших інструментів реалізації державної регіональної політики для їх системного, інтегрованого використання.



Рис. 1. Процес створення стратегії в районі

До інституційного забезпечення належать:

1. Діяльність консультативно-дорадчого органу при райдержадміністраціях та облдержадміністрації з питань стратегічного планування та управління стратегічним розвитком.
2. Створення агенції розвитку району.
3. Формування фонду підтримки розвитку району на паритетних засадах (влада, громадськість, бізнес).
4. Створення при управлінні економіки облдержадміністрації спеціального підрозділу, до функцій якого належатиме аналіз, координація та супроводження процесів стратегічного планування розвитку районів.

Інформаційне забезпечення включає:

1. Удосконалення системи збору, систематизації, аналізу та поширення даних державної статистики та іншої інформації про стан та тенденції розвитку району, перспективи реалізації державної регіональної політики, забезпечення повноти, об'єктивності, постійної актуалізації такої інформації, можливості її використання для обґрунтування управлінських рішень, безперешкодного доступу до неї зацікавлених громадян (оприлюднення на офіційному сайті райдержадміністрації).

2. Підготовку управління економіки райдержадміністрації кожні три роки доповіді про стан розвитку району, яка має містити узагальнені результати проведеного аналізу, оцінку тенденцій розвитку, ефективності здійснених заходів, пропозиції щодо пріоритетних напрямків роботи, визначення проблем, на підставі якої районна державна адміністрація та районна рада приймають рішення, спрямовані на вирішення виявлених проблем, розподіл бюджетних коштів, внесення змін до затвердженої стратегії тощо.

3. Створення на офіційному сайті райдержадміністрації веб-порталу, який має забезпечити можливість для будь-якої фізичної чи юридичної особи, використовуючи електронні інформаційні технології, звертатися із пропозиціями, ідеями щодо вдосконалення роботи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

4. Забезпечення взаємодії підрозділів внутрішньої політики райдержадміністрацій із засобами масової інформації з метою висвітлення роботи над створенням та реалізацією районної стратегії та внесенням змін і коректив до неї.

До науково-методологічного забезпечення належать:

1. Удосконалення теоретико-методологічної бази стратегічного планування в Україні на регіональному рівні.

2. Передбачення в спеціалізованих закладах підготовки за напрямками “державна служба”, “державне управління” відповідних навчальних модулів, програм, спеціальностей з підготовки фахівців із питань стратегічного планування розвитку територій.

Кадрове забезпечення включає:

1. Розробку комплексу заходів із відповідного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині здійснення економічного аналізу та маркетингових досліджень розвитку району.

2. Визначення у критеріях відбору кадрів для управлінь економіки райдержадміністрацій навиків економічного аналізу та маркетингу.

3. Забезпечення постійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців управлінь економіки, посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема через короткотермінові спеціалізовані курси, що готуються з урахуванням нових викликів.

4. Створення кадрового резерву керівних працівників управлінь економіки райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування та забезпечення систематичної роботи з особами, включеними до такого резерву, зокрема проведення їх стажувань та навчань у різних регіонах України та, по можливості, за кордоном.

Висновки

Отже, сучасний стан здійснення стратегічного планування на регіональному рівні може бути охарактеризований як фрагментарний, безсистемний, а тому неефективний. Запропоновані механізми *правового, інституційного, інформаційного, науково-методологічного та кадрового* удосконалення процесу стратегічного планування в районах дають змогу забезпечити узгодженість довготермінового планування на регіональному рівні та сприятимуть підвищенню ефективності державного управління та перспективному розвитку українського суспільства.

Література

1. Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004 – 2015 роки [Електронний ресурс] : затверджена Рішенням Волинської обласної ради №16/3 від 10.12.2004 р. // Режим доступу : www.voladm.gov.ua.

2. Стратегічний план розвитку міста Володимира-Волинського до 2015 р. [Електронний ресурс] : затверджений Рішенням Володимир-Волинської міської ради від 17.02.2006 р. — Режим доступу : www.volodymyrghada.gov.ua.
3. Стратегія розвитку Ківерцівського району на 2007 – 2020 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.kivadm.gov.ua.
4. Стратегічний план сталого розвитку Маневицького району на 2009 – 2019 рр. [Електронний ресурс] : затверджений Рішенням Маневицької районної ради № 22/4 від 16.01.2009 р. — Режим доступу : <http://www.manadm.gov.ua>.
5. Балдич Н. І. Управління в системі державних фінансів [Текст] : навч.-метод. матер. / Н. І. Балдич, О. М. Сафронова. — К. : НАДУ, 2008. — С. 28.
6. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [Текст] : аналіт. доп. — К. : НІСД, 2010. — 54 с.
7. Там само. — 54 с.
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. — Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
9. Там само.
10. Про державне прогнозування та розроблення програм соціального і економічного розвитку України : Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 25. — С. 442—449.

L. Vaseychuk

REGIONAL PECULIARITIES OF STRATEGIC PLANNING IN UKRAINE

The peculiarities of planning of strategic development at the district level are revealed and mechanisms for its improvement are offered.

Key words: strategic planning, district, state, regional policy, local government, public administration, decentralization, the state budget.