

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

STRATEGIC PLANNING FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT AS A TOOL FOR IMPLEMENTATION OF THE NEW REGIONAL POLICY

У статті розглянуто теоретичні підходи до стратегічного планування територій та поняття стратегії. Підкреслено актуальність стратегічного планування у контексті реалізації нової регіональної політики в Україні. Досліджено особливості вітчизняного досвіду формування стратегії на загальнодержавному рівні. Сформульовано сутність стратегічного планування в умовах децентралізації і посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів. Акцентовано, що розвиток стратегічного планування є об'єктивним процесом і пов'язаний із впливом загальносвітових (вплив глобалізації, зростання територіальної конкуренції), загальнодержавних (адміністративні, економічні, соціальні, екологічні чинники), місцевих (зростання ролі місцевого самоврядування за покращення всіх сфер життєдіяльності території, підвищення громадської активності) тенденцій. Визначено плюси стратегічного планування територій для розвитку територіальних громад. Досліджено наявну нормативно-правову базу та методичне забезпечення стратегічного планування розвитку територій. Виявлено основні проблеми та суперечності у законодавчому механізмі стратегічного планування територій. Доведено, що тільки за наявності достатньої правової бази, кваліфікованих кадрів, зацікавлених у розвитку громади, стратегії планування території можливо забезпечити нормальний рівень життєдіяльності громади та створити можливості для її подальшого сталого розвитку. Представлено досвід зарубіжжя у сфері стратегічного планування території. Обґрунтовані перспективні напрями вдосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів. Окреслено шляхи вдосконалення нормативного, методичного забезпечення стратегічного планування територій.

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

торіальна громада, органи місцевого самоврядування.

The article deals with theoretical approaches to strategic area planning and the concept of strategy. The importance of strategic planning in the context of the implementation of the new regional policy in Ukraine is emphasized. The peculiarities of national experience of strategy formation at the national level are investigated. The essence of strategic planning in the conditions of decentralization and strengthening of self-organization of territorial communities of different levels is formulated. It is emphasized that the development of strategic planning is an objective process and is related to the influence of global (the impact of globalization, increasing territorial competition), national (administrative, economic, social, environmental factors), local (increasing the role of local decision-making, strengthening responsibility of local self-government bodies for improvement of all spheres of life activity of the territory, increase of public activity). The advantages of strategic planning of territories for the development of territorial communities are identified. The existing legal framework and methodological support for strategic planning of territorial development are investigated. The main problems and contradictions in the legislative mechanism of strategic planning of territories are revealed. It is proved that only in the presence of sufficient legal framework, qualified personnel interested in community development, the territory planning strategy can ensure a normal level of community life and create opportunities for its further sustainable development. The experience of foreign countries in the field of strategic planning of territories is presented. Proven directions of improvement of the system of strategic planning of socio-economic development of regions are grounded. The ways of improving the normative and methodological support of strategic planning of territories are outlined.

Key words: strategic planning, strategic planning of territories, territorial community, local governments.

УДК 353.071.6(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-3>

Боденчук Л.Б.

к. екон. наук,
в. о. доцента кафедри економіки та менеджменту
Придунайська філія
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Каплієнко М.В.

магістрант спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Придунайська філія
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. В розпочатій децентралізації в Україні однією з необхідних передумов підвищення конкурентоспроможності територій стає стратегічне планування. Розвиток стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій безпосередньо пов'язаний з існуванням

відповідних загальносвітових, загальнодержавних та місцевих тенденцій.

Сьогодні в Україні на регіональному та місцевому рівнях створюються різні види стратегічних документів. Але наразі це не має комплексного характеру. Розроблені та прийняті стратегічні документи не завжди спрямовані на вирішення найбільш болючих проблем розвитку територіальних громад. Треба визнати те,

що нормативно-правове, методичне, інформаційне, ресурсне та кадрове забезпечення стратегічного планування територій на місцевому рівні (на рівнях районів, населених пунктів та громад) у країні тільки починає створюватися, знаходяться на стадії формування нормативно-правовий, економічний, організаційний, інформаційний, соціальний механізми стратегічного планування територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основою для розвитку стратегічного планування на регіональному та місцевому рівні є праці таких вітчизняних та закордонних вчених у галузі державного управління, як І. Ансофф, М. Альберт, В. Бабаєв, С. Біла, Г. Ветров, С. Рогачов, З. Варналій, В. Воротін, О. Карий, У. Кінг, О. Лук'янченко та інші. В працях О. Берданової, В. Вакулєнка, І. Дунаєва, Ю. Івашків, Т. Лозинської, П. Мавка, В. Пархоменка, П. Прошка, В. Тертички проаналізовано теоретичні та практичні аспекти функціонування механізмів державного управління у сфері стратегічного планування територій.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим теоретичні питання щодо визначення сутності стратегічного планування територій, актуалізації його в контексті нової регіональної політики потребують більш поглибленого вивчення. На перший план також виходять проблеми нормативно-правового механізму забезпечення стратегічного планування територій.

Мета статті полягає у з'ясуванні теоретико-прикладних аспектів процесу стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій, дослідженні наявної нормативно-правової бази стратегічного планування розвитку територій і виокремлення її суперечностей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передовсім треба наголосити на правильному розумінні термінології в контексті стратегічного планування.

Термін «стратегія» має давніше коріння і значне розповсюдження та розуміється загалом як комплекс дій з досягнення визначених цілей. З давньогрецької мови: *stratos* – «армія»,

«військо»; *agos* – «я керую», термін означав мистецтво або науку бути полководцем. У переносному значенні – мистецтво керівництва суспільною та політичною боротьбою; спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь.

На сучасному етапі є три головних підходи до розуміння стратегії, що створила світова практика, які наведено в табл. 1.

Стратегічне планування необхідно розглядати як систематичний процес визначення мети, завдань діяльності підприємства, організації, регіону, країни, а також комплексу заходів з реалізації розробленої стратегії, який спрямований на забезпечення їх ефективного функціонування в майбутньому. Результатом стратегічного планування є розроблена стратегія, реалізація якої здійснюється в процесі стратегічного управління [5, с. 196].

У контексті нової регіональної політики стратегічне планування набуває все більш актуального значення. Відкинувши гасла про федеральний устрій, Україна взяла курс на децентралізацію, яка стає необхідною умовою подальшого стійкого розвитку та ефективного функціонування українських територій.

У загальному вигляді децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері передається від держави до структур локального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї. Кінцевою метою цього перерозподілу владних повноважень стратегічного планування є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [3, с. 167].

Стратегічне планування територій сьогодні розглядається як один із найбільш перспективних та ефективних інструментів реалізації нової довгострокової регіональної політики в умовах децентралізації і посилення самоорганізації територіальних громад різних рівнів.

Розвиток стратегічного планування територій на регіональному та місцевому рівнях як дієвого інструменту нової регіональної полі-

Таблиця 1

Три підходи до бачення стратегії

1	Стратегія як абстрактна норма діяльності, абстрагована за змістом, але звернена до процесів досягнення цілей. Поняття стратегії близьке до поняття стратегічного бачення і розуміється як уявлення про бажаний стан організації.
2	Ототожнення стратегії і стратегічного плану дій.
3	Стратегія як процес. Стратегічне планування розуміється як процес, спрямований на розробку і впровадження стратегії розвитку середовища, в якому існує організація, громада, країна, а також пристосування до цих змін. Стратегічне планування характеризує не тільки головний шлях розвитку системи, але й дозволяє модифікувати його, або, якщо потрібно, коригувати напрям, беручи до уваги зміни середовища.

тики є об'єктивним процесом, що пов'язаний з існуванням загальносвітових (вплив глобалізації, зростання територіальної конкуренції: за залучення інвестиційних коштів; за ринки збуту, за якісну робочу силу, за можливість представити свою інфраструктуру для міжнародних і міжрегіональних користувачів тощо), загальнодержавних (адміністративні, економічні, соціальні, екологічні чинники), місцевих (зростання ролі місцевого рівня прийняття управлінських рішень, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за покращення всіх сфер життєдіяльності території, реформування місцевого самоврядування шляхом децентралізації системи прийняття рішень) тенденцій.

Також необхідність стратегічного планування територій визначається тим, що в умовах проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи виникає необхідність перегляду регіональних та місцевих стратегій розвитку, забезпечення їх виконання коштом власних ресурсів.

Стратегічне планування територій сприяє подальшому успішному розвитку, приводить до зростання конкурентоспроможності, самостійності території узв'язку з процесами децентралізації управління та планування, забезпечує регулювання її перспективного розвитку, допомагає приймати правильні рішення з урахуванням стратегічних цілей, дозволяє оптимально розподіляти та системно витратити наявні у територіальній громаді ресурси, а також активізувати роботу з пошуку нових ресурсів, що дозволяє територіальній громаді отримати у майбутньому кредитні ресурси, грантові кошти, які надаються фінансовими, вітчизняними та міжнародними організаціями. Нарешті, стратегічне планування територій стає вагомим чинником іміджу територіальної громади, що підвищує репутацію конкретної територіальної громади на регіональному, національному, міжнародному рівнях.

Попри численні плюси стратегічного планування територій, впровадження і використання його як дієвого інструменту реалізації нової регіональної політики стикається із низкою суперечностей, насамперед нормативно-правового характеру.

Серед базових законів, які створюють нормативно-правову базу для проведення реформи з децентралізації та розвитку стратегічного планування територій, значне місце займають Закони України «Про співробітництво територіальних громад» [2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1].

Впровадження цих Законів мало на меті привести до децентралізації державних

повноважень шляхом їх передачі на рівень органів місцевого самоврядування з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів для їх реалізації, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях.

За задумом законодавця низка законів та підзаконних актів, прийнята в період з 2006 по 2018 роки, мала б створити достатню законодавчу базу для здійснення заходів щодо забезпечення розвитку територій. Але виходячи з аналізу, ці та інші нормативно-правові документи не мали комплексного характеру та містили низку суперечностей.

Серед основних проблем у нормативно-правовому механізмі стратегічного планування територій:

- неузгодженість державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку та місцевих стратегій, відсутність законодавчо затвердженої процедури узгодження між собою цих документів;

- відсутність у нормативно-правових документах єдиних методичних підходів до стратегічного планування територій на місцевому рівні;

- законодавча регламентація стратегічного планування на державному і регіональному рівні, але повна невизначеність щодо обов'язковості розробки стратегічних планів на місцевому рівні;

- відсутність базового закону стосовно місцевого розвитку взагалі та стратегічного планування територій на місцевому рівні зокрема.

У країні фактично відсутній закон про стратегічне планування територій, що робить цей процес цілком нелегітимним, а чинне вітчизняне правове поле акцентує увагу здебільшого на процесі розробки стратегій лише відносно регіонів з метою реалізації державної регіональної політики. Громади можуть лише вдаватися до ініціативності, реалізуючи своє право на стратегічне планування територій.

Попри значні недоліки в законодавстві щодо нормативно-правового забезпечення процесу стратегічного планування територій, ми не можемо не відмітити факт існування низки вже розроблених стратегічних планів територій в окремих територіальних громадах, що є більшою мірою показником прогресивного мислення керівництва таких територіальних громад. Однак цей процес зараз має здебільшого хаотичний характер, чіткого взаємозв'язку між стратегічними планами навіть сусідніх територіальних громад та стратегіями регіонів та територіальних громад не просліджується.

Наразі в Україні домінуючим залишається планування за принципом «зверху-вниз»,

тобто спочатку визначення пріоритетних напрямів розвитку адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня на макро-рівні, а вже потім їх конкретизація в регіональних стратегіях розвитку та нижче за ієрархією.

Крім нормативно-правового механізму, дуже важливим для стратегічного планування територій є також наявність якісного методичного забезпечення. Методичне забезпечення тісно взаємопов'язане із методологією процесу стратегічного планування територій, побудовою комплексної системи стратегічного планування територій у державі на всіх рівнях.

На жаль, в Україні досвід щодо розробки методичного забезпечення стратегічного планування територій є тільки на регіональному рівні. Ще у 2002 році Міністерство економіки та Міністерство з питань європейської інтеграції України розробило та затвердило «Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку» – методіку розробки регіональних стратегічних планів [4].

Тому наразі залишається нерозв'язаною проблема розробки та затвердження єдиної методіки, яка б запровадила системні вимоги до усіх стратегічних планів територіальних громад, визначила типову структуру їх розробки та реалізації і була узгодженою із відповідними методіками регіонального, загальнодержавного рівнів.

Недоліки наявного методичного забезпечення стратегічного планування територій негативно впливають на результативність проведення стратегічного планування територій та на якість вже розроблених стратегічних документів територіальних громад.

Намагаючись знайти вихід зі ситуації, що склалася, активно вивчається досвід країн Європи, США та Канади в сфері стратегічного планування територій. До співпраці залучаються країни-партнери, які надають методологічну та методичну допомогу для проведення стратегічного планування територій. Успішними проектами партнерства України з закордонними державами, що були реалізовані в нашій країні, можна вважати: проект партнерства Канада – Україна «Регіональне врядування та розвиток», що впроваджувався

Канадським інститутом урбаністики у співпраці з Фондом міжнародного навчання (Канада) та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку; проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні», що фінансувався Міністерством закордонних справ Великої Британії через «Global Opportunity Fund»; проект «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (USAID LINK), за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку.

Висновки. Система стратегічного планування територій в Україні з позиції нормативно-правового та методичного забезпечення цього процесу продовжує перебувати на стадії свого становлення. В державі ще не прийнято достатньої нормативної бази щодо стратегічного планування територій для забезпечення діяльності територіальних громад в рамках проведення нової регіональної політики. Разом з тим подальший розвиток стратегічного планування розвитку територій вбачаємо у вдосконаленні нормативного, методичного, економічного, організаційного та іншого забезпечення цього процесу. Перспективи наших подальших досліджень пов'язуємо саме з розробкою методіки стратегічного планування територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 0915. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-1936>.
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-185>.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8. 630 с.
4. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29 липня 2002 р. № 224. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/7uicN1022.322.0>.
5. Томарева-Патлахова В. Стимулювання інноваційно-технологічного розвитку регіонів. *Держава та регіони*. 2012. № 2. С. 196–201.