



ВАСЕЙЧУК
Лариса Анатоліївна,
керівник
апарату Шацької
райдержадміністрації
Волинської області,
аспірант кафедри
державного управління
та місцевого
самоврядування
Львівського
регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при
Президентові України,
м. Львів.

Анотація: у
статті 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.

УДК 353.1

Лариса ВАСЕЙЧУК

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. В 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, слід констатувати, що дані процеси поодинокі і не взаємоузгоджені на відповідних рівнях. Наприклад, Волинська область затвердила власну стратегію розвитку у 2004 році (до 2015 року) [11], місто Володимир-Волинський – у 2006 році (до 2015 року) [9], Ківерцівський район – у 2007 році (до 2020 року) [12], Маневицький район – у 2009 році (до 2019 року) [10].

Практика регіонального планування свідчить також про недотримання принципів цілісності та гласності в здійсненні даного процесу. Принцип цілісності передбачає взаємоузгодженість документів державного прогнозування на відповідних рівнях, проте ніде в нормативно-правових актах не передбачені механізми та строки 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 середньострокового та довгострокового розвитку.

Наведені аргументи дозволяють констатувати, що на рівні області, району, міста довгострокове планування розвитку розпорошене (наявність великої кількості локальних програм), не системне (відсутність системи погодження, узгодження пріоритетів), не публічне (залишається лише формальністю). Слід відмітити, що публічність з огляду на регіональну політику децентралізації та демократизації управлінських процесів набуває особливої ваги, як механізм залучення громадськості до вирішення проблем регіону.

Стратегічне планування розвитку району слід розглядати в контексті державної регіональної політики. Регіональні стратегії розвитку є одним із головних інструментів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року. 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 в 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, активне розроблення стратегій довгострокового розвитку на регіональному та місцевому рівнях, приходимо до висновку, що ці процеси вже знайшли активне вираження 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.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Вивченню та узагальненню проблем стратегічного планування регіонів і розробці стратегії 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: Ансофф І., Виханський О., Гапоненко О., Панкрутін А., Томпсон А. та вітчизняні – Бутко М. П., Данилишин Б.М., Долішний М.І., Кравченко В.І., Леонідов І.Л., Матвіїшин Є. Г., Піла В.І, Склярук Н.І., Стеченко Д.М., Удовиченко В.П., Черевко О.В., Чмир О.С., Шаров Ю.П., Щелкунов В.І., Щукін Б.М. та ін.

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.

Виклад основного матеріалу. Планування розвитку на рівні району до недавнього часу відбувалось лише через формування щорічних Програми соціально-економічного розвитку (поточне планування) та впровадження окремих програм за галузями, напрямками, переважно прийнятих на виконання аналогічних обласних чи державних програм на певний проміжок часу: 5, 10 років (середньострокове та довгострокове 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 даних програм за рахунок державного бюджету. Крім того, стратегічне планування розвитку територій не узгоджується на відповідних рівнях із бюджетним плануванням, що не сприяє свідченням неефективності

Розглядаючи рівень району, слід згадати також про бюджетне планування, під яким ми розуміємо 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 [1]. 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 [5]. Слід зауважити, що новим Бюджетним кодексом 2010 року вводиться механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання.

Проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центром і регіонами 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 більш необхідно. Теза про необхідність перерозподілу дохідних джерел і зобов'язань між центральними і місцевими бюджетами сьогодні є прийнятною практично усіма політичними силами. Відповідно реформування міжбюджетних відносин повинне бути головним завданням бюджетної реформи [5].

Інтеграційні процеси останніх років, поступові кроки у напрямку переходу від централізації влади до її децентралізації дозволяють планувати розвиток, виходячи із місцевих можливостей і переваг, обгрунтовуючи 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» [6] 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» [6].

Процес стратегічного планування в районі складається з наступних етапів:

1. Створення розпорядженням голови райдержадміністрації робочої групи з розробки стратегії розвитку району на довгостроковий 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 даному 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 довгостроковим документом робоча група, яку очолює голова (голова райдержадміністрації або перший заступник голови райдержадміністрації) приходить до висновку щодо необхідності (для полегшення процесу загального планування) розроблення довгострокових планів розвитку відповідних галузей економіки району і лише після цього – визначення з їх числа пріоритетних напрямків розвитку району в цілому. На даному етапі важливим для району є узгодження стратегічних галузевих цілей з обласними структурними підрозділами, які здійснюють загальну координацію відповідних напрямків розвитку в контексті державної політики щодо розвитку галузей.

Таким чином, процес створення стратегії в районі має виглядати наступним чином:

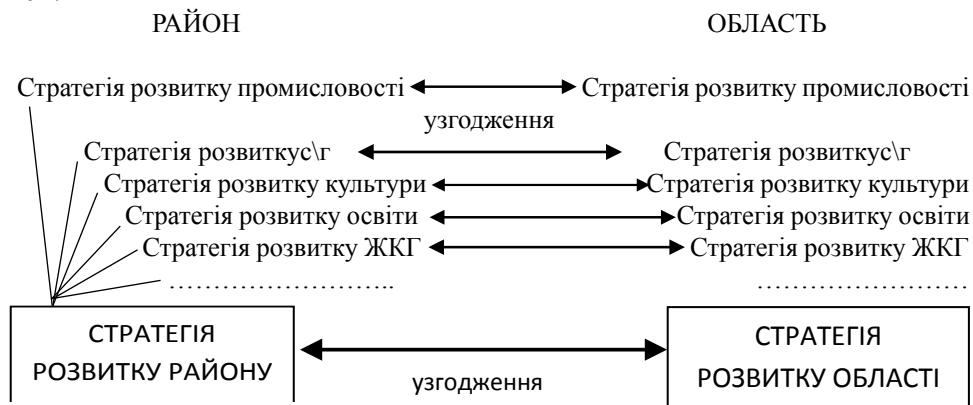


Рис. 1. Процес створення стратегії в районі

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

Правове забезпечення включає:

– Передбачення в положеннях про управління економіки облдержадміністрацій, райдержадміністрацій та посадових інструкціях працівників даних управлінь повноважень щодо здійснення функції довгострокового планування розвитку регіонів з урахуванням можливостей аналізу та внесення змін до стратегії.

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

– Проведення інвентаризації та аналізу раніше прийнятих довгострокових 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 в цілому.

– 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.

Інституційне забезпечення включає:

– Діяльність консультативно-дорадчого органу при райдержадміністраціях та облдержадміністрації з питань стратегічного планування та управління стратегічним розвитком.

– Створення агенції розвитку району.

– Формування фонду підтримки розвитку району на паритетних засадах (влада, громадськість, бізнес).

– Створення при управлінні економіки облдержадміністрації спеціального підрозділу, у функції якого входить аналіз, координація та супроводження процесів стратегічного планування розвитку районів.

Інформаційне забезпечення включає:

– 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).

– Підготовку управлінням 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 розв'язання виявлених проблем, розподіл бюджетних коштів, внесення змін до затвердженої стратегії, тощо.

– 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.

– 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.

Науково-методологічне забезпечення включає:

– Вдосконалення теоретико-методологічної бази стратегічного планування в Україні на регіональному рівні.

– Передбачення в спеціалізованих закладах підготовки за напрямками «державна служба», «державне управління» відповідних навчальних модулів, програм, спеціальностей з підготовки фахівців з питань стратегічного планування розвитку територій.

Кадрове забезпечення включає:

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

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

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

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

Висновки. Сучасний стан здійснення стратегічного планування на регіональному рівні може бути охарактеризований як фрагментарний, безсистемний і тому неефективний. Запропоновані механізми правового, інституційного, інформаційного, науково-методологічного та кадрового удосконалення процесу стратегічного планування в районах дозволять забезпечити узгодженість довгострокового планування на регіональному рівні та сприятимуть підвищенню ефективності державного управління та перспективному розвитку українського суспільства.

Література:

1. Балдич Н. І. Управління в системі державних фінансів: навч.-метод. матеріали/ Н. І. Балдич, О. М Сафронова– К.:НАДУ, 2008. – с. 28.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2010. – № 50-51. – 572 с. – (Бібліотека офіційних видань).
3. Вакуленко В. М. Управління місцевими фінансами: навч. посіб./ В. М.Вакуленко, Н. М. Гринчук – К.: НАДУ, 2008.- 76 с.
4. Конституція України від 08 грудня 2004 № 2222-IV / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – № 2. – С. 68. – (Бібліотека офіційних видань).
5. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання: аналітична доповідь– К.: НІСД, 2010. – 54 с.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001// Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради України. [Текст] - 1997. - № 24. – С. 379-429.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. — N 20-21.

9. Стратегічний план розвитку міста Володимира – Волинського до 2015 року: [Електронний ресурс] Рішення Володимир-Волинської міської ради від 17.02.2006 року // Режим доступу: www.volodymyrgrada.gov.ua.

10. Стратегічний план сталого розвитку Маневицького району на 2009-2019 роки: [Електронний ресурс] Рішення Маневицької районної ради від 16 січня 2009 року № 22/4 // Режим доступу: <http://www.manadm.gov.ua>.

11. Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004-2015 роки : [Електронний ресурс] Рішення Волинської обласної ради від 10.12.2004 № 16/3 // Режим доступу: www.voladm.gov.ua.

12. Стратегія розвитку Ківерцівського району на 2007 – 2020 роки: [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.kivadm.gov.ua.