

УДК 332.13

М. А. Поляков,

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

## РОЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

*Проаналізована загальна ситуація у сфері місцевого самоврядування в Україні. Досліджені найбільш проблемні питання, які існують у сфері самоуправління, пов'язані зі зміцненням правових основ місцевого самоврядування, розвитком фінансової бази місцевих бюджетів та ін. Запропоновано комплекс заходів для забезпечення відповідних сприятливих умов розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

*Analyzed the overall situation in the sphere of local government in Ukraine. Investigated the most problematic issues that exist in government-related legal framework for strengthening local government, development of the financial base of local budgets, and others. A range of measures to ensure favorable conditions for local government in Ukraine.*

*Ключові слова: стратегічне планування, місцеве самоврядування, місцевий і регіональний розвиток.*

### ВСТУП

Становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні тривало упродовж короткого часу, за який неможливо було вирішити усі теоретичні і практичні питання, пов'язані з його розвитком. Вирішення проблем визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин "центр — регіони" залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку. Вивченню даних проблем присвячені роботи М. Долішнього, В. Мамутова, Н. Чумаченко, В. Пархоменкова, Р. Шинкаренка та ін.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою даного дослідження є визначення ролі стратегічного планування в управлінні регіональним розвитком органами місцевого самоврядування.

Необхідність вирішення даних завдань зумовлена тим, що сучасна концентрація управлінських рішень на регіональному рівні створює певні труднощі при місцевому самоврядуванні.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Звертаючи увагу на особливості розвитку і функціонування регіону, мова йде про специфічні ресурси розвитку: це перетин транспортних артерій, близькість до політичних і фінансових центрів, наявність сприятливої інвестиційного і екологічного середовища. Зрозуміло, що це не виключає і зворотного (протилежного) ефекту. Так, ступінь переваги розташування знаходиться, як відомо, в прямій залежності від факторів зовнішньополітичного характеру.

Усі проблеми, пов'язані з місцевим самоврядуванням, можна умовно розділити на дві великі групи [3]:

а) проблеми становлення і розвитку самого місцевого самоврядування;

б) проблеми, які повинно вирішувати місцеве самоврядування.

Зазначимо, що обидві групи проблем надзвичайно тісно пов'язані між собою. Адже вирішення проблем, які стоять перед місцевим самоврядуванням, дуже часто неможливе без вирішення проблем становлення і розвитку самого місцевого самоврядування.

У Конституції України офіційно закріплені дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади та місцеве самоврядування. У той же час Конституція встановила зовсім новий для України статус органів місцевого самоврядування, проголосивши принцип, відповідно до якого вони не входять до системи органів державної влади.

Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має грати провідну роль у створенні та постійному удосконаленні як концептуальних основ, інституційних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проектів та програм. Але практика демократизації та різні форми політичної участі населення в суспільному житті багатьох країн Європи свідчить, що в умовах зростання багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя, будь-який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови життя громад. Отже, для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати роль регіонального і місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні ієрархічна система виконавчої влади характеризується тим, що в системі державного управління має місце як централізація, так і децентралізація. Але є ряд проблем, пов'язаних з тим, наскільки (у яких межах) необхідна централізація при вирішенні питань у різних сферах діяльності. В Україні впродовж декількох останніх років на рівні територіальних громад спостерігається певний прогрес у розвитку самоврядування. Але проходить він вкрай нерівномірно і суперечливо. Причиною цього — недосконалість поточного законодавства, яке, на думку багатьох фахівців і політиків, допускає не виправданий розподіл повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням на місцях, що потребує негайних концептуальних змін і реформацій. Для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні і чіткого розуміння та поділу відповідних повноважень закон і Конституція повинні однозначно відрізнити місцеве самоврядування від регіонального, а останнє — від органів державної влади на місцях [5].

Новий підхід місцевого і регіонального розвитку запропоновано в Концепції програми сприяння місцевому і регіональному розвитку і укріплення основ місцевого самоуправління в Україні [6].

Аналіз процесів, які відбуваються на центральному, регіональному і місцевому рівнях організації влади, дозволяє зробити деякі висновки щодо сучасного етапу місцевого і регіонального розвитку.

З точки зору здійснення адміністративної реформи, державної регіональної політики на рівні центральних органів влади можна сформулювати наступні основні її принципи.

1. Зміна стереотипів державного управління — перехід від централізованої системи на методи регулятивної політики.

2. Децентралізація державного управління — передача на регіональний рівень відповідних обсягів фінансових ресурсів, реалізація принципу субсидіарності.

3. Перехід до системи стратегічного планування регіонального розвитку територій шляхом розробки і підтримки програм регіонального розвитку, а саме: розробки і реалізації Державної програми місцевого і регіонального розвитку, а також програм проведення стимулюючої регіональної інвестиційної політики.

4. Підтримка інституційних форм місцевого і регіонального розвитку територій.

5. Створення законодавчих ініціатив, які сприяють місцевому і регіональному розвитку, впровадження ринкової ідеології на основі господарського, бюджетного і податкового кодексів.

Відповідно до правового статусу органи місцевого самоврядування України мають гарантоване державою право та реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення і виступають як первинні суб'єкти господарювання на місцях, але їх надзвичайна подібність не дає можливості мати достатню податкову базу самостійного вирішення проблем на місцях, що, безперечно, звужує право місцевих органів влади "в рамках національної економічної політики, на свої власні фінансові ресурси, вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Важливою проблемою діяльності регіонального та місцевого самоврядування також є питання відновлення їх повноцінних органів. Мова йде про врегулювання взаємовідносин між представницькими районними, обласними радами і державними адміністраціями. Як відомо, сьогодні вищезазначені ради не мають власних виконавчих органів, а їх функції виконують місцеві державні адміністрації. Тобто управління об'єктами спільної власності територіальних громад, а також розподіл коштів між територіальними громадами, що надходять з Державного бюджету, фактично здійснюють місцеві адміністрації.

Складна ситуація в місцевому самоврядуванні виникає в забезпеченні фінансової самостійності його органів. Їх дохідна частина формується здебільшого за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж збори мають незначну частку. Такий розподіл бюджетних коштів не стимулює місцеві органи самоврядування до нарощування економічного потенціалу, до збільшення доходів. Отже, виникає потреба у роздержавленні окремих державних податків і зборів та переведення їх в розряд місцевих. Особливо це стосується податку на нерухомість, в тому числі і на землю. Без цього ускладнюється місцеве самоврядування та регіональний розвиток.

До проблем соціально-економічного плану, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування, відносяться також: передача у підпорядкування органів місцевого самоврядування об'єктів комунальної власності без відповідного фінансового забезпечення, високий рівень прихованого безробіття, суттєва заборгованість підприємств по виплаті заробітної плати громадянам, затримки з виплатою пенсій та ін. Викликають стурбованість і система охорони здоров'я та громадського порядку. Все це відповідним чином вплинуло на рівень обслуговування та оплати послуг, які надають підприємства підпорядковані місцевому самоврядуванню.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, стабільне зниження самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях економічного розвитку, зайнятості та підтримки малозабезпечених верств населення зумовило низький рівень ефективності заходів щодо поліпшення ситуації в регіоні та рівень довіри населення.

Безперечним є те, що розвиток самоврядування є надзвичайно важливою проблемою. Воно може і повинно служити розбудові і зміцненню України як правової, демократичної, цивілізованої держави.

Для забезпечення відповідних сприятливих умов розвитку місцевого самоврядування в Україні пропонується комплекс наступних заходів.

1. Створення механізмів партнерських взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

2. Функціональний розподіл сфер відповідальності між регіональним і місцевим рівнями публічної влади по наданню населенню відповідних адміністративних і суспільних послуг.

3. Стратегічне планування розвитку.

4. Проведення якісного аудиту і створення системи ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

5. Розробка і впровадження інноваційних програм місцевого і регіонального розвитку.

6. Використання сучасних інформаційних технологій місцевого розвитку, прозорих процедур прийняття і виконання управлінських рішень.

7. Залучення широких верств населення і спільноти до вирішення питань місцевого значення.

Регіон є складною територіальною соціально-економічною системою, якій властиве поєднання значної кількості процесів і проблем забезпечення життєдіяльності населення, тому невіршеність питань у розвитку самоврядування може поставити під загрозу можливість функціонування такого регіону. Визначене коло регіональних проблем акцентує увагу на тих труднощах, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування.

Запропоновані напрями вдосконалення місцевого самоврядування дозволять забезпечити стабільність відносин між місцевими органами влади та центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку; запровадження принципу додатковості фінансування заходів щодо вирішення регіональних проблем розвитку; поліпшення соціальної ситуації тощо.

## Література:

1. Долішній М.І. Ринкові механізми регіонального управління / М.І. Долішній // Регіональна економіка. — 2001. — № 1. — С. 7.

2. Мамутов В.К. Распределение компетенции и ответственности между центром и регионами / Социально-экономические аспекты регионального развития и модели инновационного развития территорий // Современные проблемы социально-экономического развития регионов Украины: мат. докладов Всеукраинской научно-практической конференции (Донецк — Мелекино, 9-10 сентября 2002 года). Т.1: сб. научных трудов / НАН Украины Институт экономики промышленности; Редкол.: Амоша А.И. и др. — Донецк, 2002. — 528 с.

3. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. — К.: Інститут демократії імені Пилипа Орлика. 1997. — С. 32—215.

4. Конституція України. — Харків: Косум, 1996. — 46 с.

5. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / За ред. З. Варналя. — К., 2005. — 62 с.

6. Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований; ред. кол.; Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. — Донецк: ООО "Юго-Восток, ЛТД", 2003. — 434 с. *Стаття надійшла до редакції 21.09.2011 р.*