

**Б. І. Беззубко,**  
кандидат наук з державного управління,  
Донбаська національна академія будівництва  
і архітектури, м. Краматорськ,

**Ю. І. Беззубко,**  
Харківський національний університет ім. В. Каразіна, м. Харків

## ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ЕТАПУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ДОНЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

**Постановка проблеми.** Стратегії розвитку територій являють собою ефективний засіб, за допомогою якого забезпечується використання місцевих ресурсів та конкурентних переваг територій в умовах глобалізації. Вони забезпечують територіям не тільки значні переваги, які пов'язані із підвищенням конкурентоспроможності території на національному рівні, але і є вагомим аргументом при обґрунтуванні пропозицій щодо надання бюджетних і позабюджетних інвестицій, грантів, отриманні іноземної допомоги тощо.

Під стратегічним плануванням територій розуміється визначення основної мети та завдань розвитку, спрямованого на досягнення стійкого соціально-економічного розвитку місцевої громади, розробку та реалізацію стратегічних документів (стратегій, стратегічних програм, планів), моніторинг реалізації цих документів.

Актуальність проведеного дослідження пов'язана з тим, що в Україні тільки почали створюватися відповідні нормативно-правовий, економічний, організаційний, інформаційний, соціальні механізми стратегічного планування розвитку територій в умовах децентралізації. Для Донецької області, яка опинилася в епіцентрі військового конфлікту, наявність стратегічного планування розвитку територій є необхідною умовою комплексного відновлення на основі принципів сталого розвитку. Створення об'єднаних громад у Донецькій області буде сприяти подальшому соціально-економічному розвитку територій. У Донецькій області створена найбільша за чисельністю населення об'єднана територіальна громада – Лиманська ОТГ Донецької області – 44,7 тис. жителів (громада створена на основі містарайону).

**Аналіз останніх публікацій.** Серед дослідників стратегічного планування розвитку територій слід виокремити таких українських вчених як О. Берданову, З. Герасимчук, О. Карого, В. Мамонovu, О. Карлову, І. Парасюка, А. Ткачука та інших. Практичні та теоретичні аспекти розвитку територій Донецької області найбільш повно розглянуті у працях О. Амоші, В. Ляшенка, Р. Прокопенка, С. Дзюби [1], Г. Майдукова [2].

Але, незважаючи на різноплановість проведених досліджень, наявний практичний досвід стратегічного планування розвитку територій (СПТ) на сьогодні недостатньо вивченими залишаються проблеми характеристики сучасного етапу розвитку те-

риторій у Донецькій області. Усе це визначило мету і завдання проведеного дослідження.

**Метою дослідження** є визначення особливостей і проблем сучасного етапу стратегічного планування розвитку територій у Донецькій області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Насамперед слід визначити хронологічні рамки сучасного етапу стратегічного планування розвитку територій (СПТ). Під час проведених досліджень були визначені наступні етапи у розвитку вітчизняного стратегічного планування розвитку територій:

1 етап стратегічного планування розвитку територій (1991-1999 рр.) – початок створення нормативно-правової бази цього виду планування. На цьому етапі було прийнято низку важливих законів («Про місцеві державні адміністрації» [3], «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]). Ці нормативно-правові документи визначали ролі, функції місцевих органів влади і місцевого самоврядування у процесах розробки стратегічних документів;

2 етап розвитку нормативно-правового механізму СПТ (2000-2005 рр.) – закладено методичні основи планування розвитку територій. Серед основних документів, які були затверджені в цей період, насамперед слід визначити такі: Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [5], Концепцію державної регіональної політики [6];

3 етап (2006 р. – теперішній час) – основним документом цього періоду слід визначити прийнятий Верховною Радою України за основу у першому читанні Закон України «Про державне стратегічне планування» [7]. Цей документ знаменував новий підхід до подальшого розвитку СПТ на регіональному та місцевому рівнях. Але слід також зауважити, що зміст даного закону мав певні недоліки:

1) не дано характеристики таких основних понять та визначень стратегічного планування як «концепція», «доктрина», «проект», «програма» і т.п.;

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

3) не прописано таке важливе питання як процедура взаємоузгодження між собою стратегічних документів різного рівня з урахуванням термінів їх затвердження, що приводило до наявності суперечностей;

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

5) 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;

6) в законодавстві відсутнє положення про запровадження реєстру документів державного стратегічного планування;

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

8) відсутній рівень відповідальності за невиконання та неналежне виконання стратегічних документів.

Стаття 7 цього Закону визначає необхідність здійснення відкритих та прозорих процедур у сфері СПТ, але тут не були прописані конкретні механізми та заходи, які їх забезпечують; більш детально необхідно прописати механізм здійснення моніторингу та оцінки результативності виконання документів СПТ.

Загальним результатом даного етапу слід визначити розповсюдження процесу планування на рівень об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Зараз у Донецькій області налічується 14 об'єднаних громад, які отримують кошти на розвиток інфраструктури.

Особливостями сучасного етапу СПТ визначені наступні:

1) збільшення масштабів стратегічного планування. Відбулося розповсюдження процесів розробки стратегічних документів на місцевому рівні. В умовах здійснення децентралізації стратегічні документи стали розроблятися на рівні об'єднаних територіальних громад;

2) урахування при розробці стратегічних документів впливів глобалізаційного розвитку, принципів сталого розвитку;

3) наявність проблем у стратегічному плануванні на місцевому рівні:

1. Методичні проблеми стратегічного планування:

1.1. Під час дослідження була визначена наявність двох тенденцій. Перша тенденція у процесі стратегічного планування – це відсутність єдиного підходу до розробки стратегічних документів з точки зору представлень про зміст таких документів, про обсяг і глибину розроблення, про подачу супутніх матеріалів, про джерела інформації, необхідної для аналізу й оцінок. З іншого боку, слід визначити наявність проблем, пов'язаних із використанням ти-

пових методик. Використання розробниками стратегічних документів відповідних Методичних рекомендацій Міністерства економіки України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [8] може значно скоротити час на розробку стратегічних документів, але не дозволяє у повному обсязі враховувати специфіку місцевого та регіонального розвитку територій.

1.2. Проблема вибору пріоритетів у розвитку об'єднаної громади.

У зв'язку з тим, що нова громада буде об'єднувати декілька населених пунктів, можливе виникнення конфліктів інтересів, особливо в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Це викликає необхідність застосування системи урахування інтересів різних груп населення. Ця проблема може бути подолана шляхом залучення до обговорення стратегії широких мас населення, врахування громадської думки у результаті проведення анкетування та опитування населення, проведення громадських зборів тощо, розробки системи пріоритетів на основі опитувань населення, вироблення конкретного поетапного стратегічного плану розвитку [9].

2. Організаційні проблеми стратегічного планування:

– зустрічається непогодженість стратегічних цілей розвитку у стратегічних документах регіонального та місцевого рівня (рівня ОТГ). Це відбувається через відсутність чітко прописаного порядку встановлення взаємозв'язку при розробці стратегічних документів СПТ всіх рівнів;

– не здійснюється корегування змісту стратегічних документів при необхідності, наявності значних змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах;

– не здійснюється постійний моніторинг виконання стратегічних документів, перевірка їх виконання після прийняття.

3. Економічні проблеми стратегічного планування:

– багато розроблених планів та стратегій не є економічно обґрунтованими, існує декларативність багатьох положень розроблених стратегій розвитку територій.

Для вирішення цієї проблеми важко правильно оцінити фінансово-бюджетну ситуацію, яка склалася в об'єднаних територіальних громадах. У результаті зробленого аналізу можливо визначити майбутні надходження до бюджету громади. Слід зауважити, що бюджети ОТГ мають право здійснювати відповідно до ст. 16 та 74 Бюджетного Кодексу України місцеві внутрішні запозичення та місцеві зовнішні запозичення, отримувати кредити (позики) від міжнародних фінансових організацій [9].

Так, у Лиманській територіальній громаді отримали найбільшу субвенцію на розвиток інфраструктури. У 2015 р. місцевий бюджет отримував з державного бюджету освітню та медичну субвенції (уточненні планові показники субвенцій склали 47 млн грн та 45 млн грн відповідно). Гроші використали на облаштування Центру надання адміністра-

тивних послуг, придбання комунальної техніки, ремонт доріг та систем водопостачання, створення центру безпеки громадян та інші важливі проекти. У 2016 р. з державного бюджету отримано освітню субвенцію у сумі 50 млн грн та медичну субвенцію – 30 млн грн. Також у міському бюджеті були заплановані надходження податку на доходи фізичних осіб у сумі 42 млн грн.

Протягом перших шести місяців 2016 р. в Донецькій області фактичні доходи загального фонду місцевих бюджетів ОТГ області (із перерахуванням з державного бюджету) склали 133 млн грн, що більш ніж в 1,7 раза порівняно з доходами аналогічного періоду 2015 р. У першій половині 2016 р. місцеві бюджети ОТГ з державного бюджету отримали освітню субвенцію на суму 36 млн грн, медична субвенція склала – 18 млн грн, субвенція на розвиток інфраструктури – 12 млн грн.

Всі місцеві бюджети ОТГ регіону за перше півріччя 2016 р. перевищили планові показники доходів загального фонду, затверджені на відповідний період. Найбільший відсоток перевиконання запланованих показників у Черкаській ОТГ становить 23%.

Асоціація громад дозволила збільшити власні надходження бюджетів ОТГ на одного жителя відповідної території. У середньому цей показник (порівняно з першим півріччям 2015 р.) збільшився на 1110 грн (від 708 до 1818 грн). Існує диференціація у розмірах отриманих коштів. Так, у Шахівській ОТГ отримали найбільшу суму коштів на одного мешканця – 3904 грн, найменший аналогічний показник був у Черкаській ОТГ – 400 грн на одного мешканця. В якості порівняння, зазначимо, що з розрахунку на одного жителя найбільше коштів отримує мешканець Вербківської ОТГ Дніпропетровської області – 7257 грн [10].

На підставі фінансових ресурсів ОТГ у першій половині 2016 р. були виділені кошти на витрати розвитку (капітальні витрати) на загальну суму 6 млн грн, у тому числі на ремонт доріг, будівництво, озеленення та житлово-комунального господарства – 2 млн грн, ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери – 3 млн грн [10].

Загальні дані щодо фінансового стану об'єднаних громад Донецької області наведено у таблиці.

Таблиця

**Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад Донецької області (складно за [10])**

Назва об'єднаної громади	Власні доходи на одну особу, грн	Базова / реверсна дотація, тис. грн	Відсоток дотаційності бюджету, у %	Видатки розвитку (капітальні видатки), тис. грн	Питома вага видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ (без субвенцій), %
Шахівська	5664	-822,4	0	1900,0	11,0
Лиманська	1656	-829,0	0	5519,6	7,5
Черкаська	823	3482,3	31	1500,0	13,3
Всього по області	2714	1830,9	10	8919,6	10,6

Важливо правильно визначити ресурси, які є у кожній територіальній громаді. Тут мова йде не тільки про матеріальні ресурси, а ресурс може бути виражено потенційною можливістю використання екологічних переваг громади, туристичних принад, доступністю до ринків збуту, великих населених пунктів, порівняльні переваги від інших громад. Це може бути визначено під час проведення SWOT-аналізу. У результаті проведеного аналізу громада може сформулювати свій бренд, імідж.

4. Кадрові проблеми стратегічного планування:

– нестача фахівців, які можуть здійснити кваліфіковано всі етапи СПТ: провести аналіз, розробку цілей і задач територіальної громади і т.п. Для розробки стратегічних документів у громаді рекомендується створити спеціальну робочу групу, в яку б входили представники від усіх секторів (органів влади, громадськості і місцевого бізнесу).

Проблема нестачі кваліфікованих фахівців може бути вирішена наступним чином:

а) розробка детальних методичних рекомендацій від державних органів влади щодо проведення етапів планування, змісту та оформлення стратегічних документів;

б) організацією постійної консультативної допомоги з боку спеціалізованих підрозділів органів влади і місцевого самоврядування, агенцій регіонального та місцевого розвитку;

в) участь у спеціальних тренінгах для представників громади для отримання знань з методики

стратегічного планування у громаді. Така форма все більш набуває популярності. Так, 20 грудня 2017 р. у Новогродівці (Донецька область) відбувся Форум малих міст Донеччини на тему «Стратегічне планування в громадах: крок за кроком», який проводився за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, Швейцарської Конфедерації та Швеції [11].

5. Соціальні проблеми стратегічного планування:

– для здійснення стратегічного планування у громаді повинна бути висока громадська активність серед населення, представників громадських організацій.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Стратегічне планування розвитку територій отримує свій подальший розвиток в умовах здійснення процесів децентралізації. Кожна об'єднана територіальна громада повинна розробляти стратегічні документи соціально-економічного розвитку. Подальший розвиток стратегічного планування пов'язаний з розвитком методики планування, вдосконаленням економічного, організаційного та кадрового забезпечення даного процесу.

### Література

1. **Ляшенко В.І.**, Прокопенко Р.В., Дзюба С.В. Сценарії ринкової орієнтації зовнішньоекономічної діяльності Придніпровського економічного району в сучасних умовах. *Економічний вісник Донбасу.*

2017. № 2 (48). С. 75–89. 2. **Майдуков Г.Л.** К вопросу о выборе стратегии инновационных преобразований в угольной отрасли. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 2 (48). С. 15–26. 3. **Про місцеві державні адміністрації**: Закон України від 09.04.1999 р., № 586- XIV (із змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190. 4. **Про місцеве самоврядування в Україні**: Закон України від 02.05.1997 р. № 280/97 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 163-XIV від 06.10.1998 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. 5. **Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України**: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. URL: zakon.nau.ua/doc/?code=1602-14. 6. **Концепція державної регіональної політики**: Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. 983 с. 7. **Про державне стратегічне планування**: Проект Закону України від 15.11.2011 р. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/7uicN1022.322.0>. 8. **Про затвердження** Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Мінрегіону від 30.03.2016 р. № 75. URL: <http://www.minregion.gov.ua/uncategorized/nakaz-minregionu-vid-30-03-2016-upro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendatsiy-shhodo-formuvannya-i-realizatsiyi-prognoznih-ta-programnih-dokumentiv-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-ob-yednanoyi-t/>. 9. **Складаємо** План соціально-економічного розвитку ОТГ. URL: <https://buhgalter.com.ua/articles/diyalnist-organiv-mistseвого-samovryaduvannya/skladayemo-plan-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-otg/>. 10. **Децентралізація**. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік. *Фінансово-аналітичні матеріали*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/page/2/>. 11. **Форум** малих міст Донеччини. URL: <http://ovogrodovka-rada.gov.ua/korysna-informatsiia/oholoshennia/1087-uvaga-forum-malikh-mist-donechchini-strategichne-planuvannya-v-gromada-kh-krok-za-krokom>. 12. **Донецька** область. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Donetska-Luganska.pdf>. 13. **Децентралізація**. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. 2015 – 2016 (прогноз). URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovadetsentralizatsiya-v-diyi/> (21.12.2016). 14. **Міщенко Д.А., Міщенко Л.О.** Удосконалення фінансування соціальної інфраструктури в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 22. С. 13-16. 15. **Ливдар М.В.** Аналітична оцінка місцевих бюджетів. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 519-528. 16. **Комарова І.В.** Фіскальна автономія регіонів України. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2016. №1. С. 109–115.

**Беззубко Б. І., Беззубко Ю. І.** Проблеми сучасного етапу стратегічного планування розвитку територіальних громад у Донецькій області

Обґрунтовано здійснення стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. Охарактеризовано етапи стратегічного планування розвитку територій в Україні. Автори визначили особливості сучасного етапу стратегічного планування розвитку територій. У статті охарактеризовано проблеми стратегічного планування соціально-економічного розвитку громад: методичні проблеми; організаційні проблеми; економічні проблеми; кадрові проблеми; соціальні проблеми. Автори приділяють особливу увагу характеристиці фінансування об'єднаних територіальних громад у Донецькій області. Підкреслено необхідність оцінки фінансової ситуації в об'єднаних територіальних громадах, правильного вибору пріоритетів розвитку громад.

*Ключові слова:* стратегічне планування, розвиток територій, децентралізація, Донецька область.

**Беззубко Б. И., Беззубко Ю. И.** Проблемы современного этапа стратегического планирования развития территориальных общин в Донецкой области

Обосновано осуществление стратегического планирования развития объединенных территориальных общин в условиях децентрализации в Украине. Охарактеризованы этапы стратегического планирования развития территорий в Украине. Авторы определили особенности современного этапа стратегического планирования развития территорий. В статье охарактеризованы проблемы стратегического планирования социально-экономического развития общин: методические проблемы; организационные проблемы; экономические проблемы; кадровые проблемы; социальные проблемы. Авторы уделяют особое внимание характеристике финансирования объединенных территориальных общин в Донецкой области. Подчеркнута необходимость оценки финансовой ситуации в объединенных территориальных общинах, правильного выбора приоритетов развития общин.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, развитие территорий, децентрализация, Донецкая область.

**Bezzubko B., Bezubko Y.** Problems of the modern stage of strategic planning of the development of territorial communities in the Donetsk region

The implementation of strategic planning of the development of united territorial communities in the conditions of decentralization in Ukraine is justified. The stages of strategic planning of territories development in Ukraine are described. The authors identified the features of the current stage of strategic planning of the development of territories. The problems of strategic planning of socio-economic development of communities are described in the article: methodical problems; organizational problems; economic problems; problems of personnel; social problems. The authors pay special attention to the characteristics of financing of the united territorial communities in the Donetsk region. The need to assess the financial situation in the united territorial communities, the right choice of priorities for community development is emphasized.

*Keywords:* strategic planning, development of territories, decentralization, Donetsk region.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2018

Прийнято до друку 19.06.2018