

- Г.М. Алейникова ; Донец. ин-т турист. бизнеса. – Донецк, 2002. – 184 с.
3. Биржаков М.Б. Введение в туризм: Путешествия. Туризм и турист. Туристская деятельность. Туристская индустрия. Туристский продукт. Туристские услуги, работы, товары. Виды и разновидности туризма. Законодательство о туризме / М.Б. Биржаков ; Нац. акад. Туризма. – 3-е изд. – М. ; СПб. : Нев. Фонд, 2002. – 320 с.
  4. Герасименко В.Г. Основы туристического бизнеса : учеб. пособ. / В.Г. Герасименко. – Одесса : Черноморье, 1997. – 160 с.
  5. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В.В. Цвєтков, В.М. Шаповал та ін. ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
  6. Дехтярь Г.М. Лицензирование и сертификация в туризме : учеб. пособ. / Г.М. Дехтярь. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 256 с.
  7. Добровольський А.Б. Активізація туризму в Україні на основі розвитку вільних економічних зон / А.Б. Добровольський // Проблеми економічної політики у вільних економічних зонах : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Чернівці, 1995. – Ч. 3.
  8. Дурович А.П. Маркетинг в туризме : учеб. пособ. / А.П. Дурович. – 3-е изд., стереотип. – Минск : Новое знание, 2003. – 496 с.
  9. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>.
  10. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України ; за ред. В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 203 с.
  11. Туризм: подготовка кадров, проблемы и перспективы развития : тез. докл. третьей Всерос. науч.-практ. конф., 26–27 марта 2001 г. / УМО по сервису Моск. гос. ун-та сервиса; Ин-т туризма и гостеприимства. – М., 2001. – 176 с.
  12. Янкевич В.С. Маркетинг в гостинничной индустрии и туризме: российский и международный опыт / В.С. Янкевич, Н.Л. Безрукова ; за ред. В.С. Янкевича. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 415 с.

### УДК 353.1

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

**Збукар В.П.**

голова Харківської районної ради Харківської області  
здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

### Annotation

In the article the questions of bringing legal adjusting of strategic planning at region level are analysed. The legal cut of object of strategic planning at country level is offered.

### Анотація

У статті розглянуто правові акти щодо стратегічного планування розвитку регіонів України. Запропоновано концепцію стратегічного плану регіонального розвитку на рівні держави.

### Ключові слова

Стратегія, планування, стратегічний план розвитку, регіон.

### I. Вступ

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р., передбачає вдосконалення державного стратегічного регіонального планування з метою точніше та обґрунтованіше визначити основні довгострокові та поточні пріоритети регіонального ро-

звитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, враховувати їх під час розроблення відповідних розділів проектів загальнодержавних програм економічного й соціального розвитку України, регіональних та місцевих програм і планів [7].

Указом Президента України від 28 квітня 2004 р. затверджена Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр. “Шляхи європейської інтеграції” [6]. Вона містить розділ, присвячений регіональній політиці на перспективу, але в ньому визначені “стратегічні орієнтири декларативного змісту” [4, с. 113].

Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 затверджені Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [5], відповідно до яких визначається, що регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку

регіону. Це передбачає особливості підходів і розроблення цього документа, в цілому.

Методичні рекомендації встановлюють єдиний порядок та основні методичні засади розроблення Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку. Вони є типовими і можуть уточнюватися залежно від специфіки регіону за погодженням із центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики.

Основні принципи Методичних рекомендацій відповідають загальноприйнятим у світовій практиці методам розроблення стратегічних документів. Стратегічний план регіонального розвитку повинен включати:

- вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розробки документа;
- описово-аналітичну частину – детально викладений із географічними, історичними, демографічними, економічними, соціальними характеристиками документ, у якому здійснюється аналіз та оцінювання фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього – відображення (узагальнення) уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;
- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (SWOT-аналіз);
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій – сукупність стратегічних цілей та поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей із детальним описом заходів, термінів виконання, відповідальних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану;
- авторський колектив учасників розробки – список учасників розроблення стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробляли.

У п. 3 Методичних рекомендацій вводиться новий елемент довгострокового планування розвитку. Термін “стратегічне бачення” характеризує різносторонній оптимістичний погляд на розвиток регіону в майбутньому і є основою тих завдань, виконання яких буде закріплене стратегічним планом. Визначення громадою регіону власного майбутнього можна здійснювати шляхом обговорення із залученням засобів масової інформації, анкетування, публічних виступів тощо.

Визначення конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону, розроблення стратегічного плану розвитку відповідно до Методичних рекомендацій повинні здійснюватися на основі стартових

умов регіонального розвитку шляхом SWOT-аналізу.

На основі розробленого SWOT-аналізу здійснюватиметься ідентифікація соціально-економічних проблем та вибір стратегічних напрямів розвитку регіону.

Вихідним пунктом у виборі варіантів сценарію розвитку є дослідження співвідношення сильних і слабких сторін (потенціалу загроз та можливостей) розвитку регіону. Оцінювання кожного з нематеріальних елементів SWOT-аналізу може здійснюватися експертним методом із застосуванням економічного чи математичного апарату.

Сценарій стратегії розвитку як опис послідовності подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку регіону ґрунтується на припущеннях, що стосуються формування комбінацій сильних і слабких сторін, можливостей та загроз.

Передбачено опрацювання декількох варіантів сценаріїв розвитку, проте один із них повинен бути базовим. Альтернативні сценарії необхідні для подальшого перегляду, корекції (за потреби) цілей стратегії та стратегічного вибору. Сформульовані стратегії мають бути оцінені з метою вибору варіанта, який пізніше буде реалізовано.

Обраний сценарій регіональної стратегії визначатиме цілі стратегічного плану. До системи цілей належать бачення, місія, стратегічні цілі (тривалий термін), операційні цілі (середній термін), оперативні завдання (короткий термін).

При визначенні цілей розвитку регіону обов'язковим є взаємозв'язок між ними, оскільки стратегічні цілі визначають головні орієнтири розвитку, а короткострокові – пов'язують поточні дії з довгостроковими результатами, визначають швидкість одержання результатів діяльності окремих підсистем регіону в найближчому майбутньому. У стратегічних планах короткотермінові цілі набувають форми завдань (заходів), що, у свою чергу, дає змогу встановити зв'язок між потребами та можливостями розвитку регіону, оскільки вони більше орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу.

Зміст цілей має відповідати завданням вирішення визначених раніше головних проблем та реалізації стратегічної мети розвитку регіону. Пріоритетність досягнення цілей обґрунтовується ранжуванням проблем за мірою невідкладності їх розв'язання.

Стратегічні цілі мають бути представлені як серія операційних цілей (завдань), які становлять комплекси заходів та визначають більш конкретні завдання, що згодом можуть бути розкладені на програми дій. Щодо кожної з визначених операційних цілей необхідно подати:

## Держава та регіони

- обґрунтування вибору мети;
- опис заходів, спрямованих на її досягнення;
- визначення необхідних ресурсів;
- обґрунтування тривалості досягнення;
- визначення головних учасників реалізації;
- розрахунок загальної вартості та можливі джерела фінансування;
- рекомендовані інструменти й процедури реалізації;
- систему індикаторів (критеріїв) досягнення цілі.

Одним з останніх етапів стратегічного планування є розроблення планів конкретних заходів (проектів). План дій складається з конкретних проектів, виконання яких повинно наблизити регіон до реалізації стратегічної мети. Порядок відбору зазначених проектів визначається розробником РСР.

Визначення механізмів і процедур реалізації РСР проводитиметься з врахуванням того, що: їх склад та зміст обґрунтовуються завданнями щодо створення економічних, організаційних, нормативно-правових та інших передумов для реалізації основних принципів сталого збалансованого розвитку регіону; головними інструментами цієї реалізації є послідовне розроблення програм та угод регіонального розвитку.

Методичні рекомендації містять ряд типових форм (додатки 1–10 до Методичних рекомендацій).

Серед проблемних питань і зауважень щодо правового забезпечення стратегічного планування слід зазначити такі.

### II. Постановка завдання:

- розкрити правові аспекти стратегічного планування розвитку регіонів України;
- запропонувати концепцію стратегічного плану розвитку на рівні держави.

### III. Результати

У законодавчому порядку не визначено, на яку інстанцію покладені обов'язки зі стратегічного планування розвитку територій. Положень про нього не містять закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України".

Саме тому постає необхідність визначення сутності стратегічного планування, основних термінологічних характеристик його елементів, взаємозв'язку між ними та іншими документами (щорічними й довгостроковими програмами, концепціями тощо), місця в системі планування. Включення регіональних стратегій розвитку до державної системи стратегічних документів, визначення порядку і термінів розроблення, закріплення їх обов'язковості вимагає розроблення відповідного нормативно-правового акта або введення відповідних положень до

Законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" та "Про місцеве самоврядування в Україні". Це необхідно для узгодження їх із середньостроковим бюджетним плануванням з метою фінансового забезпечення реалізації стратегічного плану. З метою обґрунтування результатів стратегічних планів доцільно, щоб учасники цього процесу були більш повно обізнані із системою конкурентних переваг та обмежень розвитку регіону, тобто необхідно передбачити в Методичних рекомендаціях використання наявних документів: генеральних планів, прогнозів і програм розвитку, методики прогнозування регіонального розвитку.

Ця методика передбачає поетапну процедуру розробки стратегічного плану розвитку міста (регіону), причому сама технологія створення стратегічного плану значно відрізняється від системи планування, до якої ми звикли. Це, з одного боку, викликає певні труднощі, а з іншого – є творчим, прогресивним процесом, який наближає нас до сучасних стандартів регіонального управління.

Водночас невирішеність багатьох теоретичних і методологічних проблем, неузгодженість окремих пунктів Методичних рекомендацій Мінекономіки та з питань європейської інтеграції України, відсутність методики проведення SWOT-аналізу, можливості широкого залучення громадськості, значний обсяг розрахунків по планах дій і проектів, невизначеність порядку узгодження, затвердження, легалізації плану обумовлює складність цієї роботи. Виходячи з вищевикладеного, сьогодні необхідно:

- законодавчо визначити правові, економічні та організаційні засади розроблення стратегічних планів;
- удосконалити методологію системи стратегічного планування;
- створити узагальнену методичну базу з питань стратегічного планування на регіональному рівні у вигляді набору рекомендацій з організації роботи; створити типові нормативні документи, які можуть бути ухвалені на місцевому рівні, для закріплення стратегічного планування як елемента системи регіонального менеджменту;
- сформувати загальні банки статистичних даних для проведення порівняльного аналізу по регіонах-аналогах як на ранніх етапах (конкурентний аналіз), так і на етапі моніторингу реалізації стратегічного плану для оцінювання його ефективності. Актуальним є також придбання чи розроблення спеціального програмного забезпечення;

- розробити методики процесу залучення громадськості (проведення громадських слухань, конференцій, інші методи роботи з населенням, у тому числі з молоддю) й організаційно-фінансової підтримки цього процесу.

Особливу увагу слід приділити підготовці і перепідготовці кадрів (насамперед, органів місцевої влади) з питань стратегічного планування, навчання регіональних фахівців проектному менеджменту.

У ст. 143 Конституції України зазначено, що територіальні громади міст, селищ і сіл безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання [3]. Це означає, що програми розвитку територіальних громад можуть затверджуватись як відповідними радами, так і місцевими референдумами.

У свою чергу, ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносить затвердження програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших сфер компетенції місцевого самоврядування до виключної компетенції міських, селищних і сільських рад. В інших положеннях зазначеного Закону йдеться про те, що підготовка програм покладається на виконавчі комітети рад, а керівництво такою підготовчою діяльністю – особисто на голову. Перед винесенням на сесію ради програми проходять попереднє обговорення на засіданнях виконкому та на постійних комісіях ради. На голову покладається обов'язок оприлюднити програму розвитку [2].

Звіт про виконання програми готується виконкомом та подається на розгляд ради. Обговорення та затвердження звітів, оприлюднення звітів про виконання програм відбувається в порядку, встановленому для прийняття самих програм.

Районні та обласні програми, як зазначено в ст. 143 Конституції України, приймаються відповідними радами [3]. Розробка та оприлюднення програм соціально-економічного розвитку районів та областей, як правило, покладається на відповідні державні адміністрації. За міськими, селищними та сільськими виконками Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює функцію збору і подання показників, необхідних для формування районних та обласних програм, а разом з тим надання пропозицій до таких програм [2].

Виконання програм соціально-економічного розвитку районів та областей, згідно із ст. 119 Конституції, прямо покладене на місцеві держадміністрації. Стаття 72 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначає, що в питаннях реалізації програм соціально-економічного розвитку

державні адміністрації є підзвітними відповідним радам.

Парламент 20 березня 2000 р. ухвалив Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". В цьому Законі йдеться, зокрема, про прогнози програми економічного й соціального розвитку областей, районів і міст на короткостроковий період як про складові єдиної загальнодержавної системи документів економічного та соціального розвитку [1].

Відповідно до ст. 11 цього Закону, програма економічного й соціального розвитку області, району, міста розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. У такій програмі повинно бути відображено:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного і трудового потенціалів, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;
- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та відповідальних;
- основні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами комунальної власності.

Наявний обсяг повноважень місцевих рад дозволяє їм ухвалювати стратегічні плани розвитку. У 1999 р. Івано-Франківська міська рада вперше в Україні затвердила Стратегічний план розвитку м. Івано-Франківськ. Однак говорити про законодавчу та методологічну базу стратегічного планування в Україні наразі немає достатніх підстав.

У регіональних стратегіях з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки кон-

курентних переваг, обмежень, загроз і проблем розвитку кожного регіону визначаються першочергові пріоритетні завдання його розвитку, скоординовані дії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію визначених завдань.

Стратегічний план регіонального розвитку відповідно до згаданих Методичних рекомендацій повинен включати:

- вступ з коротким обґрунтуванням мети та підстав для розробленого документа;
- описово-аналітичну частину – детально викладений із географічним, історичним, демографічним, економічним, соціальними характеристиками документ, у якому здійснений аналіз та визначена оцінка фактичного стану розвитку регіону;
- бачення майбутнього – відображення (узагальнення) уявлень про краще майбутнє розвитку регіону та життя його населення, місію регіону;
- характеристику конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону (SWOT-аналіз);
- стратегічні цілі (напрями) та поетапні плани дій – сукупність стратегічних цілей і поетапних планів дій щодо досягнення всіх стратегічних та оперативних цілей із детальним описом заходів, термінів виконання, відповідних виконавців, джерел фінансування;
- механізми реалізації стратегічного плану;
- список учасників розробки стратегічного плану з посиланням на розділ, який вони розробили.

#### IV. Висновки

Очевидним є те, що нормативно-правова база місцевого стратегічного планування на сьогодні перебуває на стадії формування, і в подальшому можна очікувати появу ряду нових документів і методичних розробок. Так, у Міністерстві економіки та з питань європейської інтеграції України на сьогодні розроблені Методичні рекомендації щодо формування стратегії соціально-економіч-

ного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Ці Методичні рекомендації мають встановити порядок та основні методичні засади розробки виконавчими органами сільських, селищних, міських рад стратегій соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [8, с. 67–68].

#### Література

1. Варда Я. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовські. – Івано-Франківськ : Нова Зоря, 2003. – 139 с.
2. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : за станом на 23 лютого 2007 р. – К. : Парламентське видво, 2007. – 80 с.
4. Конституція України : за станом на 15 серпня 2006 р. – К. : Видавничий дім “Скіф”, 2008. – 48 с.
5. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком / В.В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
6. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
7. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 рр. “Шляхи європейської інтеграції”: затверджена Указом Президента України від 28 квітня 2004 р. № 493/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 “Про Концепцію державної регіональної політики” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

УДК 351.778.53

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА

*Киричук Ю.Л.*

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

#### Annotation

The basic factors of deepening of housing problem are examined in Ukraine on the basis of study of the modern state politics of housing

of its citizens. The necessity of creation of proper state administrative mechanism of development of building of housing in Ukraine for