

YeS i NAFTA / A. D. Kovalova // Visn. Skhidnoukr. nats. un-tu im. V. Dalia : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2009. – № 6. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua.

7. **Korbutiak V. I.** Metodolohiia systemnoho pidkhotu ta naukovykh doslidzhen : navch. posib. / V. I. Korbutiak. – Rivne : NUVHP, 2010. – 176 s.

8. **Kuznetsova M. R.** Obrazovanie i tseleratsionalnyie sotsialnyie sistemy: avtonomiya i vzaimovliyanie (sotsialno-filosofskiy analiz) : avtoref. dis. ... kand. filos. nauk : 09.00.11 / Kuznetsova Marehi Romanovna ; GOU VPO «Moskovskiy gosudarstvenniy tehnologicheskii universitet “Stankin”». – M., 2009. – 26 s.

9. **Mukan N.** Retrospektyva rozvytku komparatyvistyky / N. Mukan, L. Huk // Porivnialna profesiina pedahohika. – 2012. – № 1. – S. 34 – 39.

10. **Musienko T. V.** Metodologicheskii opyt ispolzovaniya komparativnogo podhoda i kachestvennogo analiza v izuchenii mikropolitiki / T. V. Musienko, V. N. Lukin // Credo New. – 2003. – № 4. – Rezhim dostupu : gzvon.pyramid.volga.ua.

11. **Nort D.** Instituty, institutsionalnyie izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki / D. Nort. – M. : Fond ekonom. kn. «Nachala», 1997. – 180 s.

12. **Obolenskyi O. Yu.** Do pytan metodolohii systemnoho piznannia skladnykh system / O. Yu. Obolenskyi, Yu. H. Koroliuk // Nauk. visn. Akad. munitsyp. upr. Ser. «Upravlinnia» : zb. nauk. pr. – 2010. – № 3. – S. 164 – 177.

13. **Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform** : monohrafiia / S. M. Serohin, I. V. Pysmennyi, I. I. Khozhylo [ta in.] ; za zah. red. S. M. Serohina. – D. : DRIDU NADU, 2007. – 194 s.

14. **Tokovenko V.** Systemnyi pidkhid u metodolohii doslidzhennia sutnosti derzhavnoho upravlinnia u suchasnomu suspilstvi / V. Tokovenko // Visn. UADU. – 2005. – № 1. – S. 39 – 47.

15. **Bertalanffy L. von.** Problems of Life. An Evolution of Modern Biological and Scientific Thought / L. von. Bertalanffy. – New York : Harper, 1960.

*Надійшла до редколегії 07.04.15*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**УДК 336.1**

Борис БЕЗЗУБКО

*Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

Аналізується поліпшення діяльності органів державної влади в галузі стратегічного планування територій. Досліджуються проблеми реалізації стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях. Розробляються шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій: створення системи узгодження стратегічних документів різного рівня; узгодження цілей розвитку населених пунктів, районів, регіонів і національних цілей; створення єдиної методичної основи стратегічного планування на різних рівнях управління; удосконалення діяльності підрозділів органів державної влади; здійснення постійного моніторингу за процесом реалізації плану, аналіз змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах, визначення показників оцінювання рівня досягнення цілей та наближення до кінцевого результату; визначення ієрархії та послідовності розробки документів стратегічного планування розвитку територій. Пропонуються алгоритм та механізм узгодження цілей стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях.

**Ключові слова:** стратегічне планування, територія, органи державної влади, регіональний рівень, місцевий рівень.

© Беззубко Б. І., 2015

**Borys Bezzubko. Improvement of public authorities' activity in the sphere of strategic planning and of territories development**

The improving of public activity authorities in the field of strategic planning areas is analyzed. It is determined that there are problems in the implementation of strategic planning at the regional and local levels. Some prospective directions for improving the area development are proposed, they are: harmonization system of strategic documents at various levels; linking development objectives localities, districts, regions and national goals; creation of a unified methodological basis for strategic planning at the different levels of management; improvement of the divisions activity of public authorities; continuous monitoring of the plan implementation process, the analysis of changes in the external and internal environment, the definition of indicators to measure the level of achievement of the objectives and approximation to the final result; determination of the hierarchy and sequence of the development of strategic planning documents of territorial development. Realization of the above proposals is aimed at further research activities and will make the effectiveness of strategic special planning higher.

Key words: strategic planning, territory, public authorities, regional level, local level.

У сучасних умовах стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій стає необхідною передумовою підвищення їх конкурентоздатності. Розвиток стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій пов'язаний з наявністю ряду тенденцій:

- загальносвітових (вплив глобалізації, посилення територіальної конкуренції між територіями за інвестиції і под.);
- загальнодержавних (проведення адміністративної реформи; передача більшої частини повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст; розвиток нормативно-правової бази стратегічного планування; зростання ролі регіонального та місцевого рівнів прийняття рішень);

- місцевих (посилення відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування за підвищення якості надання громадських послуг; наявність диспропорцій в економічному, соціальному, екологічному розвитку; підвищення громадської активності в процесі вирішення актуальних проблем місцевого розвитку, у розробці та реалізації стратегічних планів).

Проблеми регіонального та місцевого розвитку широко досліджуються. Насамперед слід виділити змістовні праці З. Варналія, В. Воротіна, В. Куйбіди, В. Бабаєва, В. Геєця, М. Долішнього, В. Мамонової та ін. Теоретичні засади стратегічного планування на регіональному рівні проаналізовано в працях В. Вакуленка, Ю. Шарова та ін. Деякі практичні питання розвитку стратегічного планування розвитку територій розглядалися в публікаціях А. Широкова, С. Юркової, Б. Адамова,

В. Амітана, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, М. Латиніна, В. Мамутова, А. Широкова та ін. Але майже не дослідженими залишилися питання вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій.

Мета статті – визначити шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях.

Головним напрямом роботи і критерієм ефективності діяльності державних органів влади сьогодні повинно стати підвищення ступеня задоволення соціально-економічних потреб членів територіальної громади. Основними сучасними завданнями органів державної влади щодо розвитку територіальної громади є:

- зміцнення конкурентних позицій регіонів та окремих територій у межах регіону шляхом розвитку їхнього людського і природного потенціалу;

- забезпечення зростання місцевої економіки шляхом пошуку нових ринків для тієї продукції та послуг, що виготовляються на певній території;

- підвищення рівня зайнятості та забезпечення територіальній громаді більш широкого вибору можливих видів професійної діяльності;

- залучення малозабезпечених громадян до економічного процесу;

- поліпшення матеріальної інфраструктури та навколишнього середовища території як важливого компонента у створенні відповідного клімату для розвитку бізнесу та підвищенні якості життя територіальної громади [2].

Ці завдання можна вирішити тільки в умовах розвитку стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях. Базовими положеннями, що свідчать про наявність стратегічного мислення у представників органів державної влади, є:

- орієнтація на громадянина як на клієнта-споживача;
- розуміння потреби постійної готовності до змін;
- усвідомлення суті стратегічного порівняно з «поточним», оперативним;

- комплексне розуміння кінцевого результату стратегічного планування;

- розуміння «пасток» стратегічного планування;

- інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення;

- володіння керівництвом навичками стратегічного мислення, що надає вагомих переваг організації, регіону чи територіальній громаді [6, с. 8].

Зроблений аналіз стану регіонального і місцевого стратегічного планування соціально-економічного розвитку показав, що існують певні недоліки в цьому процесі, серед яких, на нашу думку, основними є:

1) недостатньо глибокий аналіз соціально-економічної ситуації на місцевому рівні та наявних у них ресурсів. Зазвичай аналітичні розділи програм містять лише опис соціально-економічної ситуації, рідше в них виявляються тенденції розвитку, ще рідше – аналіз економічного потенціалу, майже відсутній аналіз переваг і недоліків територіального розвитку, зовнішніх та внутрішніх факторів, які на нього впливають;

2) слабка розробка блоку основних цілей стратегічних документів: цілі розвитку нечітко визначені, не мають кількісного вираження; відсутня наукова обґрунтованість можливості досягнення таких цілей;

3) слабка підтримка програмних заходів дієвим механізмом їх реалізації;

4) не завжди програмні заходи мають відповідне фінансування на місцевому, регіональному та національному рівнях;

5) відсутні механізми моніторингу та контролю, завдяки яким можна було б відслідковувати процес виконання програми соціально-економічного розвитку територій та корегувати її в разі зміни зовнішніх чи внутрішніх факторів;

6) недостатньо чіткий розподіл управлінських функцій між центром і регіоном, регіоном і органами місцевого самоврядування, розподіл повноважень між усіма цими ланками, що змінюються разом із трансформацією системи управління в цілому;

8) недостатні повноваження регіональних органів влади з управління майном, що перебуває в загальнодержавній власності. Відсутні чи недостатньо ефективні механізми обліку і впливу на соціально-політичну ситуацію в регіоні [6, с. 26].

Для подолання основних недоліків у діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій рекомендуються такі шляхи з їх удосконалення:

1. Створення системи узгодження стратегічних документів різного рівня (рис. 1). Велике значення для процесу узгодження стратегічних документів має розробка теоретичної основи концепції узгодження інтересів місцевих та регіональних органів. Актуальність розробки цієї концепції пов'язана з необхідністю:

– доведення місцевих стратегій розвитку до відома регіональних органів влади;

– сприяння широкій участі громадськості в процесах стратегічного планування;

– акумуляції фінансових, трудових та інших видів ресурсів для вирішення актуальних завдань розвитку територій.

Необхідною умовою успішної управлінської діяльності є ефективний розподіл управлінських функцій, повноважень між регіоном й органами місцевого самоврядування.



Рис. 1. Система узгодження стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях

Актуальність створення системи узгодження існуючого нормативно-правового забезпечення стратегічного планування на всіх рівнях забезпечується тим, що одним із базових принципів регіональної політики державної стратегії регіонального розвитку визначено необхідність синхронізації дій різних рівнів управління, досягнення внаслідок цього синергії за допомогою комплексного проведення реформ, що впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження параметрів і дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

2. Узгодження цілей розвитку населених пунктів, районів, регіонів і національних цілей. На відміну від існуючого стану,

планування слід здійснювати «від майбутнього», а не «від досягнутого». Це означає, що на самому початку планувального процесу потрібно формулювати головну, основоположну мету розвитку об'єкта планування (стратегічне бачення), для досягнення якої і розробляється стратегічний план. Визначення цілей припускає визначення стратегічних пріоритетних напрямів розвитку з урахуванням різноманіття форм власності, ресурсів, конкурентних переваг даної території. Пропонуємо алгоритм узгодження цілей стратегічного планування на різних рівнях (рис. 2) та можливий механізм узгодження процесу стратегічного планування на місцевому та регіональному рівнях (рис. 3).

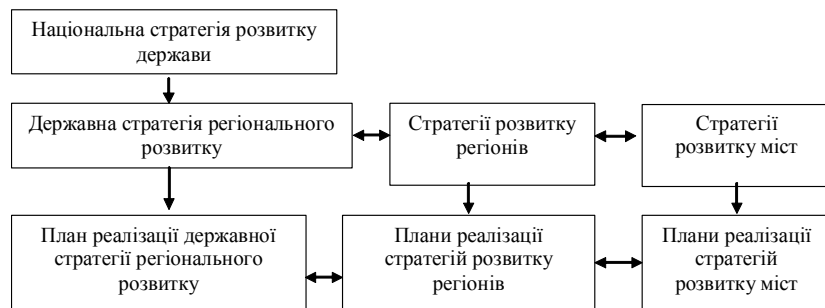


Рис. 2. Алгоритм узгодження цілей стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях

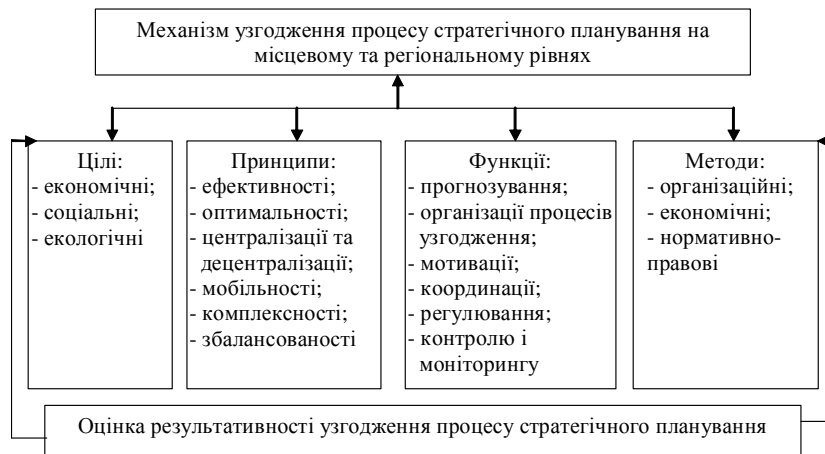


Рис. 3. Механізм узгодження цілей стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях

3. Створення єдиної методичної основи стратегічного планування на різних рівнях управління. Слід зазначити, що ми не розглядаємо регіональні плани та програми як просту арифметичну суму місцевих планів та програм. Механічне зведення в єдине ціле місцевих програм не є можливим. Необхідна розробка регіональних та місцевих програм на однаковій методичній основі. Зараз фактично відсутня єдина нормативно-правова, методологічна та методична база узгодження стратегічного плану міст у системі стратегічного планування регіону.

4. Удосконалення діяльності робочих органів, які розробляють стратегічні документи. Робоча група зі стратегічного планування повинна бути постійно діючою, хоча її склад протягом тривалого часу може істотно змінюватися. Робоча група може змінювати деякі пріоритети, конкретні заходи стратегічного плану на основі ретельного аналізу змін внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на територіальний розвиток. Необхідна орієнтація на передбачення потрібних змін та завчасну підготовку до них, а не реакція на події, що вже відбулися.

5. Застосування проектного підходу до реалізації стратегічних пріоритетів. Тобто конкретні заходи, що їх вносять до плану дій, повинні бути чітко сформульованими, мати розроблені критерії оцінювання виконання, фінансові показники, терміни реалізації та відповідальності за виконання.

6. Постійний моніторинг процесу реалізації плану та аналіз змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі, визначення показників оцінювання рівня досягнення цілей та наближення до кінцевого результату.

7. Визначення ієрархії та послідовності розробки документів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій. Дані експертного опитування «Стратегічне планування регіонального розвитку: труднощі та досягнення» (експертами були працівники місцевих державних адміністрацій 27 регіонів України, які брали участь у розробленні стратегій регіонального розвитку) свідчать: більшість експертів вважає, що насамперед має бути розроблена національна стратегія розвитку країни (81,77 %), після цього – державна стратегія регіонального розвитку (74 %), потім – стратегії розвитку регіону (70,3 %), і насамкінець – стратегії розвитку районів (62,9 %) та міст (населених пунктів) (74 %) [5, с. 7]. Водночас існує думка, що розробка цих документів повинна здійснюватись у протилежному порядку: спочатку стратегії розвитку населених пунктів, потім районів, регіонів і завершуватись розробкою державної стратегії регіонального розвитку та національної стратегії розвитку країни. Незважаючи на невелику

питому вагу (7,4 %) заслуговує на увагу думка експертів, що процес стратегічного планування повинен здійснюватися паралельно на всіх рівнях з відповідним взаємоузгодженням з інтересами й можливостями держави та обов'язковістю зворотного зв'язку [6, с. 22]. Останній варіант, на наш погляд, є найбільш прийнятним у сучасних умовах.

Стосовно ієрархії документів, на наш погляд, слід ураховувати пропозиції, розроблені Радою національної безпеки й оборони стосовно п'ятирівневої ієрархії керівних документів державної політики: 1) доктринальний рівень (норми-начала) – доктрина НР; 2) концептуальний рівень (норми-принципи) – концепція – КР, РР, МР; 3) стратегічний рівень (визначально-установчі норми) – стратегія – НР, РР, МР; 4) програмний рівень (норми-правила) – програма – НР, РР, МР; 5) плановий рівень (норми-правила поведінки) – план – МР [3]. Цю ієрархію доповнюємо шостим, проектним рівнем (норми-правила виконання) – проекти – МР.

Під час формування стратегії рекомендується узгоджувати часові межі її реалізації з положеннями національних та інших регіональних документів, зокрема з Державною стратегією регіонального розвитку, генеральною схемою планування території області тощо. Крім того, часові межі стратегії необхідно узгоджувати з календарною програмою місцевого самоврядування, який приймає рішення щодо розробки стратегії.

Реалізація запропонованих шляхів удосконалення діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій буде сприяти підвищенню якості стратегічних документів. У перспективі повинен бути створений стандарт побудови стратегічних документів на регіональному та місцевому рівнях. Він повинен включати в себе комплекс документів як регіонального, так і місцевого рівня (концепцію розвитку району (населеного пункту, міста) на 20 років, стратегію розвитку району (населеного пункту, міста) на 10 років, стратегічний план розвитку району (населеного пункту) на 5 років.

#### **Список використаних джерел**

1. **Берданова О.** Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
2. **Берданова О.** Стратегічне планування розвитку міст / Ольга Берданова // Економічний часопис-XXI. – 2006. – № 9 – 10. – Режим доступу : [www.soskin.info/ea/2006/9-10/20060918.html](http://www.soskin.info/ea/2006/9-10/20060918.html).
3. **Коментар** до проекту Доктрини інформаційної безпеки України. – Режим доступу : [www.rainbow.gov.ua/news/942.html](http://www.rainbow.gov.ua/news/942.html).
4. **Лукьянченко А. А.** Трансформация градообслуживающей системы

(теория и практика) / А. А. Лукьянченко. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2004. – 238 с.

5. **Мамонова В. В.** Стратегічне планування розвитку регіонів України : аналіт. звіт / В. Мамонова. – К. : Проект партнерства Канада – Україна «Регіональне управління та розвиток», 2007. – 39 с.

6. **Розроблення** та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон [та ін.] ; за ред. І. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.

#### **List of references**

1. **Berdanova O.** Stratehichne planuvannya : navch. posib. / O. Berdanova, V. Vakulenko, V. Tertychka. – L. : ZUKTs, 2008. – 138 s.
2. **Berdanova O.** Stratehichne planuvannya rozvytku mist / Olha Berdanova // Ekonomichnyi chasopys-KhKhI. – 2006. – № 9 – 10. – Rezhym dostupu : [www.soskin.info/ea/2006/9-10/20060918.html](http://www.soskin.info/ea/2006/9-10/20060918.html).
3. **Коментар** до проекту Доктрини інформаційної безпеки України. – Rezhym dostupu : [www.rainbow.gov.ua/news/942.html](http://www.rainbow.gov.ua/news/942.html).
4. **Lukianchenko A. A.** Transformatsiya hradoobsluzhyvaiushchei systemy (teoryia y praktyka) / A. A. Lukianchenko. – Donetsk : Yuhovostok, Ltd, 2004. – 238 s.
5. **Mamonova V. V.** Stratehichne planuvannya rozvytku rehioniv Ukrainy : analit. zvit / V. Mamonova. – K. : Proekt partnerstva Kanada – Ukraina «Rehionalne vriaduvannya ta rozvytok», 2007. – 39 s.
6. **Rozroblennia** ta vprovadzhenia stratehichnoho planu rozvytku rehionu : prakt. posib. / B. Bovron, A. Vihoda, H. Devidson [ta in.] ; za red. I. Sanzharovskoho. – K. : K.I.S., 2008. – 214 s.

*Надійшла до редколегії 08.05.15*

**УДК 351.824.11**

Олексій ВОЛОШИН

*Національний університет цивільного захисту України*

### **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ**

**Розглядаються особливості формування механізмів державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні. Визначаються цілі державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні. Наводяться нормативно-правові засади державного регулювання розвитку альтернативної енергетики. Визначаються особливості державного управління розвитком альтернативної енергетики в країні. Виокремлюються правові, економічні, екологічні**

© Волошин О. Л., 2015