

УДК 332.14:352.075

Ю.С. РОГОЗЯН, канд. екон. наук, заст. зав. відділу проблем міжрегіонального співробітництва
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ПІДГОТОВЧИЙ ЕТАП РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Ключові слова: стратегія (стратегічний план), об'єднані територіальні громади, реформа децентралізації, розробка, підготовчий етап.

Успішне впровадження реформи децентралізації, безсумнівно, наближає Україну до високих стандартів європейського розвитку, проте на місцевому рівні виникає чимало запитань з її практичної реалізації. Положення статті розкривають важливу проблему об'єднаних територіальних громад, що полягає у відсутності змоги до самостійного формування своїх стратегічних планів, а відтак — і тактичних завдань. Визначено та розкрито основні кроки підготовчого етапу розробки стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад.

Вступ. Проведення реформ в Україні з 2014 р. набуло особливо важливого значення та масштабу у зв'язку з бойовими діями на сході, коли громадянська свідомість нарешті почала активно зростати. Тепер мешканці східних регіонів країни, а за ними й мешканці інших областей, розуміють, що реальний шанс вирішити проблеми є тільки у них самих, адже ніхто з урядовців ніколи насправді не зрозуміє нагальні потреби людей у селах, містечках, бо їх треба вивчати зсередини. У цьому зв'язку незамінною реформою є процес децентралізації, який передбачає формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) на території всіх областей України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями формування об'єднаних територіальних громад займалися такі вчені-економісти: О. Василик, І. Вахович, В. Пилипів, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Л. Тичковська, С. Юрій, проте досі нерозкритою є тема допомоги ОТГ у розробці стратегії їхнього розвитку, що й обумовлює мету даного дослідження.

Постановка завдання. Реформа децентралізації покликана забезпечити ОТГ самостійність і добробут, яких неможливо досягти без уміння стратегічно мислити і, як наслідок, ставити відповідні довгострокові цілі. У цьому контексті першою допомогою для ОТГ повинні стати конкретні й точні кроки на шляху розробки стратегії їхнього розвитку, проте державні рекомендації і програми є фрагментарними та неповними, вони не відображають питання підготовчого етапу розробки стратегії розвитку громад, саме тому розкриття даного етапу і становить завдання дослідження.

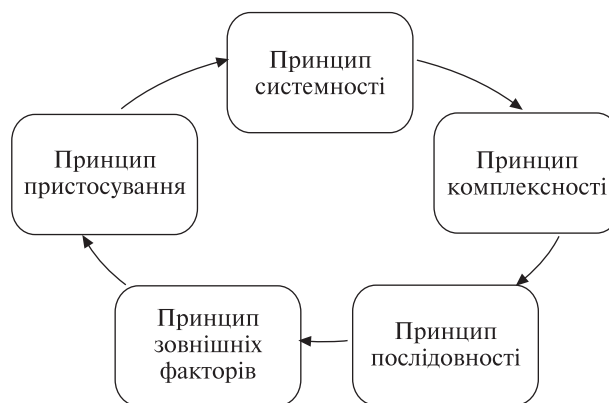
Результати дослідження. Запровадження принципу децентралізації та підвищення дієвості місцевого самоврядування є основними засадами ефективної регіональної політики в країнах Європейського Союзу. Оскільки процеси децентралізації є новими для нашої країни, то на місцевому рівні виникає чимало запитань щодо практичної реалізації даної реформи: більшість органів місцевого самовря-

дування ОТГ не в змозі самостійно формувати свої стратегічні плани, а також тактичні завдання.

Основна нормативно-правова база, де закріплено засади децентралізації складається із Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р) [1], «Стратегії сталого розвитку — Україна 2020» (указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015) [2], Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385) [3], Європейської Хартії місцевого самоврядування: (Міжнародний документ від 15.10.1985) [4], Концепції міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць Співдружності (рішення Ради голів урядів СНД від 01.11.2004 № 997_826) [5], Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI [6], Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [7], Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII [8], Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку ОТГ» від 30.03.2016 № 75 [9], проте ці документи містять лише загальну формалізовану інформацію, а відсутні конкретні покрокові детальні дії щодо процесу розробки стратегії розвитку ОТГ, що є найважливішим документом для успішної діяльності громади, є відсутніми.

Взагалі стратегія (стратегічний план) розвитку ОТГ — презентаційний документ, спрямований на реалізацію пріоритетних функцій, які визначені як стратегічні цілі окремої конкретної громади. Увесь процес розробки стратегії починається з першого підготовчого етапу, у контексті якого необхідно одразу зрозуміти, що стратегічне планування засновується на чітко визначеній системі принципів, яких потрібно дотримуватись (рисунок).

Дотримання принципу системності передбачає необхідність постановки та рішення взаємопов'язаної системи проблем, завдань соціально-економічного розвитку ОТГ. Інший



Система принципів стратегічного планування

принцип — комплексності — передбачає розгляд та вирішення усього кола проблем, тобто дослідження всіх факторів, що впливають та можуть впливати на розвиток ОТГ, зміну її складових. Принцип послідовності передбачає ранжування проблем, цілей і завдань кожної ОТГ у співвідношенні з проблемами, факторами, цілями і завданнями інших рівнів стратегічного планування (національного, регіонального). Важливим кроком також є дотримання принципів зовнішніх факторів та пристосовування, адже саме здатність передбачати зміни внутрішнього і зовнішнього середовища і враховувати їх в управлінні відіграє провідну роль у соціально-економічному розвитку кожної ОТГ.

Серед п'ятих основних принципів, на яких повинна ґрунтуватися розробка стратегії (стратегічного плану) ОТГ, виділяють і допоміжні:

- принцип збалансованості інтересів (знаходження консенсусу між владними структурами різного рівня, а також професійними і громадськими групами населення задля узгодження та практичної реалізації стратегічних цілей та пріоритетів розвитку ОТГ);
- принцип легітимності (зобов'язання розгляду і ухвалення запропонованого варіанта стратегії розвитку представницьким органом місцевого самоврядування);
- принцип демократичності (прозорість усього процесу розробки стратегії ОТГ із обов'язковим залученням наукової громадськості, населення через публічні слухання).

Розробка стратегії (стратегічного плану) розвитку ОТГ — це складний довготривалий процес, що містить у собі декілька етапів. Найважливішим є перший підготовчий етап, адже саме на ньому формуються засади майбутньої стратегії:

- унесення ініціатором (-ми) пропозиції щодо розробки стратегії розвитку ОТГ;
- ухвалення рішення про розробку стратегії розвитку ОТГ та оприлюднення даного рішення в засобах масової інформації;
- розробка та затвердження структури стратегії розвитку ОТГ;
- визначення складу виконавців, розподіл між ними обов'язків із розробки концепції, формування робочої групи;
- підготовка та узгодження технічного завдання на розробку стратегії розвитку ОТГ;
- проведення додаткового відповідного навчання для робочої групи (за необхідності);
- виділення фінансових ресурсів для залучення професійних фахівців до розробки та експертизи стратегії розвитку ОТГ (за необхідності);
- підготовка необхідних інформаційно-методичних матеріалів ОТГ;
- складання календарного графіка робіт з розробки (формування) стратегії розвитку ОТГ.

Рішення щодо розробки стратегії розвитку ОТГ затверджується актом органу місцевого самоврядування, у якому обов'язково вказуються такі реквізити: найменування, замовник стратегії, термін підготовки.

Далі замовник укладає договір на розробку проекту стратегії розвитку, координує дії розробників, відповідає за своєчасну та якісну підготовку технічного завдання за формою, затвердженою наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 № 80, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 30.04.2015 за № 488/26933; а також проекту стратегії. Під час вибору розробника стратегії може бути ухвалено рішення про проведення конкурсу на право її розроблення. У цьому випадку необхідно встановити умови, порядок, і терміни проведення конкурсу. Відповідальний розробник призначається з осіб, що входять до складу робочої групи, організовує взаємодію всіх учасників процесу розробки Стратегії.

Для повної картини розвитку ОТГ та уникнення конфлікту інтересів до складу робочої групи рекомендується включати:

- представників адміністрації ОТГ;
- депутатів представницького органу та представників опозиційних сил ОТГ;
- представників органів місцевого самоврядування міських (сільських) поселень або районів ОТГ (за наявності);

• представників об'єднань профспілок і роботодавців;

• керівників містоутворювальних та найзначніших господарських суб'єктів на території ОТГ;

• представників громадських, наукових установ, які мають практичний досвід розробки програмно-цільових документів і необхідний рівень кваліфікації (можуть залучатись на договірних засадах за рахунок власних коштів ОТГ).

Включення різних категорій представників забезпечить якісне виконання основних завдань робочої групи, а саме:

• координацію процесу розробки проекту Стратегії розвитку ОТГ, проекту плану заходів щодо реалізації Стратегії;

• вироблення пропозицій і рекомендацій з питань соціально-економічного розвитку ОТГ для включення в проект Стратегії і план заходів щодо реалізації Стратегії;

• експертну оцінку реалізованості чинних в ОТГ проектів, програм, аналіз доцільності використання механізмів державно-приватного партнерства, інструментів залучення інвестицій з метою соціально-економічного розвитку громади на довгостроковий (7—10 років) період;

• визначення форм, порядку та строків громадського обговорення проекту Стратегії розвитку ОТГ і плану заходів з реалізації Стратегії;

• розгляд зауважень і пропозицій, що надійшли під час громадського обговорення проекту Стратегії розвитку ОТГ і плану заходів з її реалізації, координацію процесу доопрацювання проектів з урахуванням зауважень і пропозицій.

Висновки. Положення статті розкривають основні принципи та покрокові дії підготовчого етапу розробки стратегії розвитку громади, виділяють і характеризують вимоги до оптимального складу робочої групи, спираючись на чинні нормативно-правові акти з питань децентралізації. Підсумовуючи перший загальний розгляд підготовчого етапу розробки Стратегії розвитку ОТГ, необхідно зауважити його важливу роль, яку часто недооцінюють, адже у стратегічному плануванні треба пам'ятати не тільки про кінцевий результат, але й про сам процес розробки стратегії. Бо якщо вона не підтримується особами, яких стосується, то може не дати жодних результатів. Висновки даного дослідження є серйозним підґрунтям для подальших кроків розробки стра-

тегії розвитку ОТГ (а саме збору інформації та вивчення громадської думки), що потребує подальших ретельних досліджень.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
2. Про Стратегію сталого розвитку — Україна 2020: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. Ст. 154.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
5. Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць Співдружності, затверджена Рішенням Ради голів урядів СНД від 01.11.2004 № 997_826. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_826 (дата звернення 11.07.2017).
6. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 534.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN020811.html (дата звернення 25.07.2017).

REFERENCES

1. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*. 2014. No. 30. St. 831 [in Ukrainian].
2. Pro Stratehiu staloho rozvytku — Ukraina 2020: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5/2015. *Ofitsiynyi visnyk Prezydenta Ukrainy*. 2015. St. 154 [in Ukrainian].
3. Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku, zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06.08.2014 № 385. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*. 2014. No. 70. St. 1966 [in Ukrainian].
4. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia, ratyfikovana Zakonom Ukrainy vid 15.07.1997 No. 452/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. No. 38. St.249 [in Ukrainian].

5. Kontseptsiiia mizhrehionalnoho ta prykordonnoho spivrobitnytstva derzhav-uchasnyts Spivdruzhnosti, zatverdzhena Rishenniam Rady holiv uriadiv SND vid 01.11.2004 No. 997_826. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_826 [in Ukrainian].
6. Pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 16.04.2009 No. 1275-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2009. No. 38. St. 534 [in Ukrainian].
7. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 No. 157-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2015. No. 13. St. 91 [in Ukrainian].
8. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 No. 1508-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2014. No. 34. St. 1167 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shcho do formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku ob'iednanykh terytorialnykh hromad: Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy vid 30.03.2016 No. 75. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN020811.html [in Ukrainian].
Надійшла 10.09.2017

Ю.С. Рогозян

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ

Успешное внедрение реформы децентрализации, несомненно, приближает Украину к высоким стандартам европейского развития, однако на местном уровне возникает немало вопросов по ее практической реализации. Положения статьи раскрывают важную проблему объединенных территориальных громад, которая заключается в отсутствии возможности самостоятельного формирования своих стратегических планов, а следовательно, и тактических задач. Определены и раскрыты основные шаги подготовительного этапа разработки стратегии развития объединенных территориальных громад.

Ключевые слова: стратегия (стратегический план), объединенные территориальные громады, реформа децентрализации, разработка, подготовительный этап.

Yu. S. Rohozian

Institute of Economic and Legal Research
of the NAS of Ukraine, Kyiv

PREPARATORY STAGE OF THE DEVELOPMENT STRATEGY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

Successful implementation of the decentralization reform will bring Ukraine closer to high standards of European development, yet, many questions arise at the local level on its practical implementation. The provisions of the article reveal the important problem of the united territorial communities, which consists in the absence of an opportunity to plan their strategic plans and, so, tactical tasks. The main steps of the preparatory stage of the development strategy of united territorial communities' development identified and disclosed.

Keywords: strategy (strategic plan), united territorial communities, decentralization reform, elaboration, preparatory stage.