

ЭКОНОМИКА

УДК 351

Б.И. Беззубко

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГОРОДОВ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ УКРАИНЫ

Стратегическое планирование городов получило большое развитие в Украине. Важной проблемой является отсутствие согласования стратегических документов на уровне государства, регионов и городов. В статье даются предложения по согласованию стратегического планирования на всех уровнях управления. Автор предлагает систему согласования стратегических документов, модель разработки стратегических документов. Необходимо установить эффективное соотношение между целями региона и города. При разработке стратегических документов важно учитывать их иерархию.

Ключевые слова: стратегическое планирование; город; регион; государство.

Стратегическое планирование городов получило большое развитие в Украине. В результате проведенного анализа данного процесса был выявлен ряд недостатков, прежде всего отсутствие согласования стратегических документов на всех уровнях.

Преимуществом осуществления согласования стратегических документов будет использование единой нормативно-правовой, методологической, методической, организационной, информационной и финансовой основ при планировании, лучшее распределение ресурсов. Вместе с тем согласование в этом процессе не означает возвращения к жесткому централизованному администрированию, существовавшему ранее в СССР.

Наиболее важен вопрос согласования стратегических документов для малых городов. Эти города являются дотационными от региональных бюджетов. Поэтому в первую очередь они должны согласовывать свои стратегические документы со стратегическими планами развития региона, конкретизировать региональные цели и задачи через систему мероприятий местного уровня. В тех городах, которые более самостоятельные и имеют достаточный местный бюджет, такой тесной зависимости от региональных стратегических документов может и не быть. Но эти города должны в обязательном порядке также учитывать региональные и национальные приоритеты развития.

Актуальность создания системы согласования существующего нормативно-правового обеспечения СП на всех уровнях подтверждается тем, что одним из базовых принципов региональной политики Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 г. определена необходимость синхронизации действий различных уровней управления, достижение в результате этого синергии с помощью комплексного проведения реформ, влияющих на социально-экономическое развитие регионов, согласование параметров и действий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления относительно регионального и местного развития.

В качестве возможных шагов по созданию системы согласования стратегических документов разного уровня предлагается осуществить следующие мероприятия:

1. Создание единой комплексной системы согласования стратегических документов (рис. 1). Большое значение для этого процесса имеет разработка теорети-

ческой основы – Концепции согласования интересов местных и региональных органов. Актуальность разработки этой концепции связана с необходимостью:

– доведения местных стратегий развития до сведения региональных органов власти с целью их учета при разработке региональных стратегий развития;

– содействия широкому участию общественности в процессах СП;

– аккумуляции финансовых, трудовых и других видов ресурсов для решения актуальных задач развития территорий.

2. Эффективное распределение управленческих функций, полномочий между регионом и органами местного самоуправления.

В результате анализа литературы были определены преимущества и недостатки различных вариантов соотношений в выполнении основных функций между регионом и городом (таблица).

3. Определение региональных интересов и сравнение их с интересами отдельных городов с целью обеспечения эффективности внедрения стратегий и программ, установление эффективного соотношения между целями региона и города.

Мы согласны с мнением специалистов, что стратегия должна представлять собой процесс многостороннего, постоянного взаимодействия между органами власти и местного самоуправления разных уровней. На центральном уровне должны определяться основные стратегические цели, принципы и направления (экономическая, финансовая и торговая политика, законодательные изменения, иностранные дела и внешние отношения и т.д.). Однако детальное планирование, внедрение и мониторинг осуществляются на децентрализованном уровне, на который передаются соответствующие ресурсы и полномочия. Здесь необходимо сделать уточнение: в данном случае под децентрализованным уровнем необходимо понимать региональный и местный уровень.

При разработке стратегических документов важно учитывать их иерархию. Иерархия стратегических документов была дополнена и апробирована в соответствии с проектом Доктрины информационной безопасности Украины [3] (рис. 2).

Также была предложена модель разработки стратегических документов разного уровня (рис. 3). При формировании стратегии рекомендуется согласовывать вре-

менные рамки ее реализации с положениями национальных и других региональных документов, в частности с Государственной стратегией регионального развития, генеральной схемой планирования территории области и т.д. Кроме того, временные рамки стратегии необходимо согласовывать каденцией органа местного самоуправления, который принимает решение о стратегии.

Стратегия является концептуальной основой для последующих разработок или внесения изменений, коррективов по следующим документам:

1. Генеральный (пространственный) план развития города, правила землепользования и застройки, гене-

ральные схемы водоснабжения, водоотведения, тепло-снабжения, транспорта, санитарной очистки территории.

2. Комплексные программы развития инженерной инфраструктуры:

- среднесрочные программы и прогнозы экономического и социального развития города, в которых будут определяться показатели расхода государственно-го, областного и городского бюджетов на выполнение проектов, которые продлятся более одного года;

- государственные проекты и программы, финансируемые исключительно из государственного бюджета;

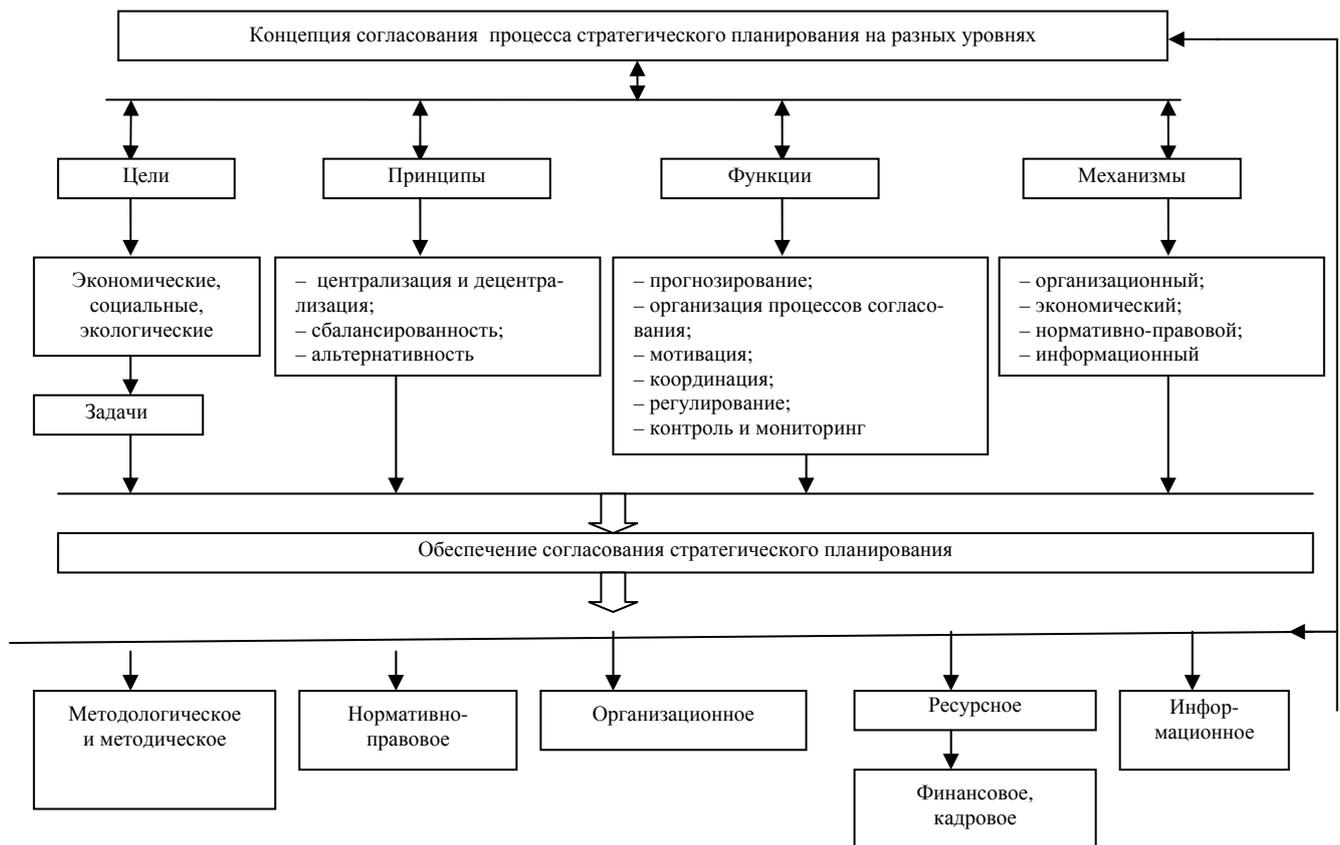


Рис. 1. Система согласования стратегического планирования на национальном, региональном и местном уровнях

Преимущества и недостатки различных вариантов распределения основных функций между региональными органами власти и органами местного самоуправления (ОМС) (составлено с учетом [1])

Варианты соотношений в выполнении функций	Недостатки	Преимущества
Сохранение централизованного способа администрирования, планирования, контроля со стороны региональных органов власти	1. Процесс разработки экономических реформ и принятия соответствующих решений оторван от субъектов, которые должны их осуществлять. 2. Возможно неэффективное использование бюджетных ресурсов. 3. Возможны появления диспропорций в развитии городов	Эффективно в условиях кризисного состояния экономики. Рекомендуется использовать в условиях несостоятельности ОМС решить местные проблемы
Дифференцированный подход к постепенной децентрализации в выполнении некоторых функций	1. Отсутствие разработанной прозрачной процедуры передачи полномочий от региональных органов власти к ОМС. 2. Возникает потребность в дополнительных кадровых и финансовых ресурсах	Является наиболее привлекательным для современного состояния развития местной демократии и централизации. Будет установлено нормальное соотношение в функциях, правах, ответственности между региональными органами и ОМС. Развитие частно-государственного партнерства
Децентрализация, либерализация, передача как можно большего числа полномочий ОМС	1. ОМС не имеют финансовой самостоятельности; отсутствует нормативно-правовое обеспечение процесса передачи полномочий. 2. Возникает потребность в высококвалифицированных кадрах. 3. Может привести к потере региональными органами власти функций контроля, координации	Является эффективным в условиях финансовой самостоятельности городов

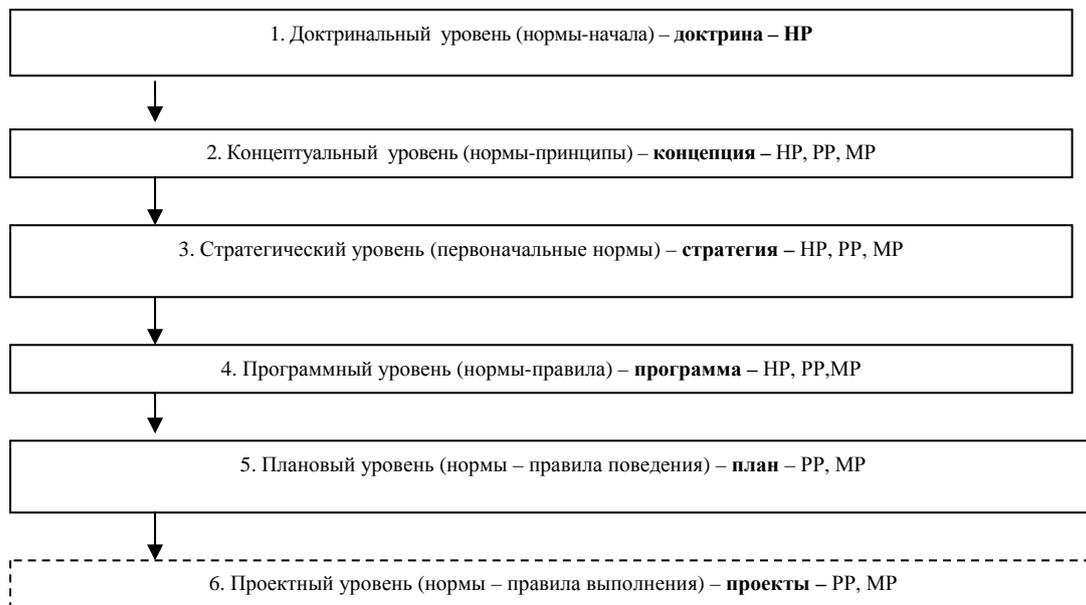


Рис. 2. Иерархия документов стратегического планирования: НР – национальный уровень; РР – региональный уровень; МР – местный уровень



Рис. 3. Модель разработки стратегических документов разного уровня

- концепции устойчивого экономического и социального развития города;
- инвестиционные программы и проекты развития города, требующие создания системы государственно-частного партнерства (партнерства органа местного самоуправления с частным капиталом);
- планы капиталовложений, проекты и программы, финансируемые из бюджета развития города, а также многолетние целевые программы развития города;
- ежегодные программы и планы социально-экономического развития города;
- инвестиционные программы инвестиционных проектов, которые будут реализовываться на территории города.

Стратегический план развития города должен учитываться во всех документах перспективного планирования, при подготовке местного бюджета и составлении муниципальных нормативно-правовых актов.

Представляется целесообразным осуществлять разработку соглашений между региональными и местными

органами власти, органами местного самоуправления. В качестве возможных последствий заключения подобных соглашений можно отметить следующие:

- концентрация ресурсов регионов и города для решения актуальных проблем местного развития;
- согласование интересов региональных органов власти и органов местного самоуправления по реализации стратегии местного развития;
- диверсификация источников ресурсов местного развития, в том числе возможность широкого привлечения частного капитала, задействование потенциала государственно-частного партнерства;
- повышение ответственности местных органов власти за эффективное использование ресурсов, направленных на решение социально-экономических проблем развития города;
- четкое определение обязательств сторон, общей ответственности региона и местной власти за конечный результат реализации определенных задач и т.п. [4].

Соглашение относительно местного развития будет предусматривать совместные мероприятия региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации местной стратегии развития, определять принципы поддержки развития города со стороны регионального органа власти.

При этом нужно учитывать зарубежный опыт заключения соответствующих соглашений о региональном и местном развитии: Франции (Plan Etat-Region), Польши (Закон Польши «О порядке поддержки регионального развития» от 12.05.2000), Италии (Patti Territoriali – территориальные пакты, Contratti d'Area – территориальные договоры), Канады (договоры между органами власти различных уровней) и др. [5].

Так, в Испании широко используются межведомственные договоры. Договоры между центральными и местными органами власти встречаются редко из-за того, что полномочия этих двух уровней управления практически не дублируются. Достаточно часто заключаются договоры между региональными и местными органами власти, а также между различными местными органами власти и частными партнерами. Эти договоры обеспечивают организацию сотрудничества между многими агентствами, отвечающими за различные составляющие сложных структурных проектов, заключаются на определенный срок и направлены на достижение конкретных политических целей.

В Канаде заключение договоров между органами власти разных уровней является типичным для федеративного государства со значительной степенью взаимозависимости между органами власти разных уровней и четким распределением полномочий. В этом случае договоры предоставляют органам власти возможность учитывать неизбежную взаимозависимость в тех ситуациях, когда приходится работать одновременно в нескольких сферах государственной политики, относящихся к ведению органов различных уровней.

Общей целью соглашения является предоставление различных видов поддержки местному социально-экономическому развитию для укрепления конкурентоспособности, повышения качества жизни, роста социальной, экономической и территориальной сплоченности как на региональном, так и на местном уровнях.

Заключение соглашения относительно местного развития даст возможность согласовывать региональные и местные приоритеты, цели, концентрировать ресурсы для выполнения актуальных задач местного развития, определять совместные мероприятия региональных и местных органов власти и местного самоуправления. Внедрение договорных отношений между региональными органами власти и органами местного самоуправления позволит повысить прозрачность использования ресурсов развития в региональном и местном измерениях.

Процесс заключения договоров может иметь следующую последовательность.

1. Подготовительная стадия включает следующие мероприятия:

– определение общих целей (инфраструктура, благосостояние, устойчивое развитие, создание рабочих мест и т.п.) с учетом целей и согласования компетенций;

– согласование региональных и местных целей, которые определены в стратегиях развития;

– согласование совместного финансирования мероприятий, представляющих общественный интерес для региональных и местных органов власти;

2. Проведение переговоров и подписание соглашения.

3. Реализация соглашения.

4. Контроль и мониторинг исполнения соглашения.

В подготовке и реализации соглашения должны принимать участие, с одной стороны, региональные органы исполнительной власти, с другой – органы местного самоуправления. В ходе подготовки и реализации соглашения о местном уровне развития региональные органы власти рассматривают органы местного самоуправления в качестве реального партнера в достижении общих целей развития территории. В соглашении четко определяются обязательства сторон, результат и критерии его оценки, взаимная ответственность за реализацию совместных мероприятий; правила расторжения договора или внесения изменений в него; правила и порядок удовлетворения претензий полномочных учреждений в случае расторжения договора или внесения изменений в него; порядок назначения, состав и задачи комитета по мониторингу, который будет отвечать за оценку результативности и качества выполнения соглашения. В соглашении должны быть определены совокупный объем средств на реализацию задач, предусмотренных соглашением, источники финансирования, финансовый контроль, правила и порядок урегулирования каких-либо конфликтов или споров между сторонами, включая финансовые претензии.

Соглашение определяет объем, порядок и условия выполнения задач двух типов:

1) задачи, определенные региональными органами власти и предусмотренные региональными программами развития;

2) задачи, определенные местными органами власти.

Таким образом, соглашение относительно местного развития требует долгосрочной координации действий региональных органов власти относительно политики развития на местном уровне. В связи с этим возникает необходимость в создании координационного совета, который и должен решать вопросы согласования.

Источниками финансирования совместных мероприятий соглашения будут региональный и местные бюджеты. Необходимо предусматривать это при формировании регионального и местных бюджетов на соответствующие годы. К финансированию совместных мероприятий могут привлекаться другие источники в соответствии с законодательством, в том числе средства частного сектора, международной технической помощи. Предполагается совместное решение задач регионального развития осуществлять за счет добровольного объединения местных бюджетов территориальных общин в пределах одного или нескольких регионов.

Для обеспечения эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования должен формироваться реестр документов государственного стратегического планирования. Руководители органов государственной власти и ОМС несут ответственность за достоверность и своевременность предоставления информации, подлежащей включению в реестр документов государственного стратегического планирования. С целью ознакомления широ-

кой общественности с содержанием документов СП реестр этих документов размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Местные стратегии должны быть согласованы:

– со стратегиями развития различных субъектов хозяйствования города (учреждениями и предприятиями, в первую очередь с теми, которые являются градообразующими для данного города);

– со стратегиями развития административных районов города.

5. В настоящее время в результате развития межмуниципального партнерства все большее значение приобретает согласование стратегий на межмуниципальном уровне.

Межмуниципальное сотрудничество (партнерство), ИМС (Intermunicipal cooperation) – это системное сотрудничество органов местного самоуправления базового уровня (общин, муниципий и т.д.) на сопредельных территориях для решения общих проблем для улучшения качества предоставления услуг населению и повышения конкурентоспособности местной экономики [6]. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления местные органы власти имеют право на объединение для выполнения задач, которые имеют общественный интерес (ст. 10) [7].

Проблема создания межмуниципальных стратегических планов городов особенно актуальна для местностей, где наблюдается чрезвычайно высокий уровень урбанизации и имеется много малых и монопрофильных городов. Для них необходима координация программ и стратегий между городами, которые входят в одну подзону урбанизации. В перспективе можно рассматривать вопрос разработки соглашений, единой дополнительной общей стратегии для таких групп городов.

В апреле 2009 г. Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «Об ассоциациях органов местного самоуправления» [8], который определил правовые основы организации и деятельности ассоциаций ОМС и их добровольных объединений, их взаимоотношений. В Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине предусматривается «создание правовых условий добровольного объединения территориальных общин, в которых

образуются дееспособные органы местного самоуправления, способные выполнять законодательно определенные полные и исключительные собственные, а также делегированные государством полномочия» [9].

На первом подготовительном этапе реформирования (2012 г.) предполагается разработка проектов актов законодательства по вопросам определения механизма добровольного объединения территориальных общин, урегулирования вопросов установления и изменения границ административно-территориальных единиц, названий населенных пунктов и отнесения их к определенным категориям, распределения полномочий между органами местного самоуправления разных уровней, местными органами исполнительной власти, территориальными органами центральных органов исполнительной власти. На втором этапе предусматривается формирование социально-политической базы реформы и ее проведение (2013–2015 гг.): формирование объединенных территориальных общин и государственная поддержка создания их инфраструктурной базы; формирование коммунальной собственности объединенных территориальных общин на законодательном уровне.

В качестве положительного опыта можно привести разработку стратегических планов экономического развития и повышения конкурентоспособности Центрально-Волынской агломерации, которая включает города Ровно, Луцк. На современном этапе в Донецкой области создана региональная ассоциация местного самоуправления «Агломерация Северный Донбасс», в которую входят органы местного самоуправления городов северной части Донецкой области: Краматорска, Славянска, Артемовска, Дружковки, Константиновки, Красного Лимана, Славянского и Константиновского районов). Целью такой агломерации является перестройка структуры старопромышленного комплекса за счет переориентации экономики, где были развиты преимущественно угольная и металлургическая отрасли, на развитие других, потенциально конкурентных отраслей промышленности. Избранные города агломерации удачно объединяют возможности для создания на их территории эффективно функционирующей инновационной инфраструктуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Проблеми і перспективи національної регіональної політики: звіт про семінар від 25.02.00. Ммжнародний центр перспективних досліджень.* 34 с.
2. *Процес розробки стратегії регіонального розвитку: практичний посібник: Проект «Підтримка сталого регіонального розвитку, 2010.* 106 с.
3. *Коментар до проекту Доктрини інформаційної безпеки України.* URL: <http://www.rainbow.gov.ua/news/942.html>
4. *Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналітична доповідь.* К.: НІСД, 2011. С. 26.
5. *Огляд ролі та практики укладання регіональних договорів // угод у Європі: Проект підтримки сталого регіонального розвитку в Україні EuropeAid/125234/C/SER/UA.* 2010. С. 9.
6. *Осіпов В.М., Єрмакова О.А., Парасюк І.І.* Міжмуницпальне співробітництво як інструмент підвищення конкурентоспроможності придунайського економічного субрегіону // 1 міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Проблеми та перспективи інноваційного соціально-економічного розвитку в умовах глобалізації: регіональний вектор».
7. *Європейська хартія місцевого самоврядування.* Страсбург, 15.10.1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
8. *Про асоціації органів місцевого самоврядування: закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України.* 2009. № 38. Ст. 534.
9. *Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.* URL: civil-rada.in.ua/?p=477

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 13 марта 2013 г.