

- гармонізації секторальних цілей через здійснення горизонтальної координації галузевих програм;
- забезпечення збалансованості соціальних, економічних та екологічних цілей через планування на засадах стійкого розвитку.

Наприкінці розділу А хочу зазначити, що визначені функції планування є важливими та актуальними для підвищення ефективності регіонального управління та сучасних умов розвитку регіонів, але ж їх не здійснюють автоматично із запровадженням системи планування. Для цього необхідне використання у планувальному процесі відповідних методик і процедур, системна та послідовна діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Сучасна ситуація та проблеми у сфері регіонального планування

Планування регіонального та територіального розвитку є багатофакторним та складним процесом, під час здійснення якого необхідно враховувати різноманітні територіально-просторові, економічні, соціальні, екологічні та інші чинники, що характеризують територію. Тому сфера регіонального планування не обмежена однією програмою, а представлена цілою низкою планувальних документів, які мають формувати цілісну систему.

До базових складників цієї системи слід віднести:

- стратегічні довгострокові плани соціально-економічного розвитку;
- просторові плани територіального розвитку (схеми планування території регіону, генеральні плани та містобудівна документація населених пунктів);
- середньострокові плани соціально-економічного розвитку регіону та цільові програми розвитку його окремих сфер діяльності;
- короткострокові програми соціально-економічного розвитку.

Стратегічні, середньострокові та короткострокові плани соціально-економічного розвитку регіону пов'язані зі створенням сприятливого для розвитку економіки та життя середовища, із забезпеченням основних потреб населення міста у послугах, формуванням конкурентних переваг території та розвитком окремих секторів господарства. Просторові плани стосуються розвитку території як об'єкту реалізації містобудівної політики місцевої влади. Обидва види документів тісно пов'язані між собою, вони сприяють розв'язанню питань підвищення ефективності функціонування території, але відрізняються між собою.

На рис. 1 представлена чинна сьогодні у регіонах система планування.



Рис. 1. Чинна у регіонах система планування.

На рис. 1 можна побачити, що всі базові види планування в регіонах запроваджено, але ж ми спостерігаємо брак зв'язку між довгостроковими, середньостроковими та короткостроковими планами, між програмами різного рівня та різного виду. Це вказує на загальну системну проблему чинної системи планування розвитку регіонів – брак цілісного і взаємоузгодженого підходу до розроблення планів і програм, чіткої ієрархії планових документів. Перші законодавчі кроки щодо формування узгодженої планової системи зроблені, однак нормативно-правові положення доволі розпливчасті, немає конкретних процедур їхньої реалізації. Крім того, різноманітні програми, виконувані в регіонах та окремих населених пунктах, не мають тісного зв'язку з бюджетами відповідних рівнів, що створює основу для хронічного недофінансування запланованих заходів, як наслідок, суттєво знижується їх ефективність.

Далі детальніше розглянемо нормативно-правову базу, яка визначає основні принципи розроблення базових видів регіональних планових документів.

Правовою основою розроблення прогнозів і програм економічного та соціального розвитку регіонів й окремих сфер їхньої діяльності є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Відповідно до нього, система прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку складається з

- прогнозів економічного та соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- Державної програми економічного та соціального розвитку України на короткостроковий період;
- прогнозів економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період;
- програм економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- програм розвитку окремих галузей економіки.

З цього слідує, що цей Закон регулює питання розроблення короткострокових програм соціально-економічного розвитку регіонів. Що стосується програм розвитку окремих галузей економіки, термін може бути більшим, залежно від потреб.

До основних нормативно-правових документів, що регулюють просторове планування розвитку територій, належать:

- 1) Закон України «Про Генеральну схему планування території України»,
- 2) Закон України «Про основи містобудування»,
- 3) Закон України «Про планування і забудову територій»,
- 4) Закон України «Про архітектурну діяльність».

Просторове планування територій здійснюють на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому різним об'єктам планування відповідають певні типи містобудівної документації.

Територіальне планування на регіональному рівні полягає в розробленні схем планування територій – містобудівних документів, які визначають принципові рішення планування, забудови й іншого використання територій таких адміністративно-територіальних одиниць, як Автономна Республіка Крим, область, район та їхніх окремих частин.

У схемах планування територій на регіональному рівні мають бути визначені заходи реалізації державної політики та враховані державні інтереси під час планування цих територій, їхні історичні, економічні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Планування територій на місцевому рівні реалізують у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, проектів забудови, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації.

Генеральний план населеного пункту – основний містобудівний документ, розроблюваний на всю територію населеного пункту, який визначає принципові рішення щодо її розвитку, планування, забудови й іншого використання.

Зокрема, генеральний план населеного пункту визначає:

- потреби в територіях для забудови та іншого використання;
- потреби у зміні межі населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій;
- межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання і забудови територій;
- планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту;
- загальний стан довкілля населеного пункту, основні чинники його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення довкілля та санітарно-гігієнічного стану;
- території, що мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні й інші обмеження свого використання;

- інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

Згідно з Законом України «Про планування і забудову територій», відповідно до генеральних планів населених пунктів органи місцевого самоврядування:

- готують обґрунтовані пропозиції щодо встановлення та зміни меж населених пунктів і вихідні дані для розроблення планів земельно-господарського устрою території населеного пункту та іншої землепорядної документації;
- розв'язують питання щодо розташування та проектування нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування та упорядкування територій, а також вибору, вилучення (викупу), надання у власність чи в користування земельних ділянок, надання дозволу на будівництво об'єктів містобудування;
- організовують розроблення та затвердження місцевих правил забудови, детальних планів території, планів червоних ліній, іншої містобудівної документації та проектів, проведення грошового оцінювання земель;
- розробляють і затверджують місцеві містобудівні програми;
- організовують роботу з оцінювання впливу діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності на стан довкілля і визначають шляхи та засоби зменшення цього впливу;
- узгоджують питання забудови й іншого використання територій, в яких зацікавлені територіальні громади суміжних адміністративно-територіальних одиниць, а також встановлюють на відповідних територіях режим використання земель, передбачених для містобудівних потреб, розв'язують інші питання.

Таким чином, плануванню підлягає вся територія держави (національний рівень), території її областей і районів (регіональний рівень), території населених пунктів (місцевий рівень). На кожному рівні розв'язують специфічні притаманні саме йому завдання.

Попри те, що законодавча база здійснення просторового планування території в Україні є досить розвинутою і врегульовує найважливіші питання у цій сфері, вона потребує подальшого вдосконалення. Оскільки закони та інші нормативно-правові акти розробляли протягом сімнадцяти років за різних умов соціально-економічного розвитку країни, то виникає потреба їхнього удосконалення та взаємоузгодження. Сьогодні генеральні плани переважно застаріли і не можуть виконувати функцію координації забудови в межах міста. На цей час кількість затверджених генеральних планів у середньому за поселеннями України складає 60%. Затверджено (скориговано) лише

16 генеральних планів обласних центрів, міст Києва та Севастополя, перебувають у стадії розроблення чи затвердження ще 8. Крім того, розроблення нового покоління генеральних планів має ґрунтуватися на абсолютно нових методологічних, методичних і технологічних засадах.

Основні недоліки законодавства у сфері просторового планування полягають у такому:

- нечітке визначення пріоритетності вимог містобудівної документації та їх обов'язковості при розв'язанні питань розвитку територій, розміщення об'єктів будівництва;
- неврегульованість деяких процедур погодження та затвердження містобудівної документації, а також внесення змін до них;
- не визначено необхідність перманентного проектування (ведення) генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- нечіткий порядок встановлення меж різноманітних зон міст (приміських зон), а також регламенту використання цих територій, визначення процедур резервування територій для розвитку населених пунктів;
- недосконалість процедури врахування законних інтересів мешканців при прийнятті рішень місцевими органами влади стосовно розміщення об'єктів будівництва;
- особливості територіального планування різних типів територій, зокрема культурних ландшафтів, гірських, прибережних, заплавних територій, колишніх промислових і військових зон.

У контексті формування цілісної системи регіонального планування дуже важливою проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку всіх рівнів дуже рідко враховують під час розроблення програм соціально-економічного розвитку як довгострокових, так і короткострокових. Так, при проведенні експертно-аналітичного оцінювання формування стратегій розвитку регіонів виявлено, що жоден регіон України у процесі підготування регіональної стратегії не спирався на положення Генеральної схеми планування території України, хоча у ній наведено пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, а також визначено території, розвиток яких потребує державної підтримки з метою забезпечення ефективного використання територій, що мають особливу господарську, екологічну, наукову, естетичну цінність. Така ситуація склалася, попри те, що у практичних порадниках з планування наголошено, що для прийняття обґрунтованого остаточного рішення щодо визначення стратегічних пріоритетів розвитку області

регіональна робоча група має проводити додатковий аналіз загальнодержавних стратегій (регіональної, галузевих тощо), Генеральної схеми планування розвитку території України та схеми планування території області, середньострокових загальнодержавних, регіональних та галузевих прогнозів і програм.

На завершення аналізу нормативних рамок умов планування регіонального розвитку розгляньмо законодавчу базу стратегічного планування. Для цього виду планування окремого закону в Україні поки ще не прийнято, існує лише ряд проектів, окремі його положення визначені в проекті Закону України «Про засади державної регіональної політики». Проте на необхідність запровадження стратегічного планування у сферу регіонального управління вказано в Концепції державної регіональної політики, Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», Державній стратегії регіонального розвитку, розпорядженні Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 504-р. «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України», також розроблені та прийняті «Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку».

Необхідно підкреслити, що стратегічне планування є новим видом планування розвитку не тільки для українських територій, але й для більшості територій інших країн. Тому часто стратегічне планування наражається на пастки, що знижують ефективність його запровадження, а саме:

- захоплення процесом підготування стратегічних планів замість послідовного наповнення повсякденної діяльності стратегічним змістом;
- великі витрати часу на розроблення стратегічних планів, що призводить до запізнення реакцій на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі;
- розрив між стратегічною та поточною діяльністю, сподівання, що наявність стратегії вже забезпечує її реалізацію;
- завищені очікування, розроблення нереалістичних планів, які не враховують специфіки об'єкта планування та можливостей здійснення змін;
- сподівання на знаходження «панацеї» від негараздів і спрямування на неї всіх сил і ресурсів, а не застосування системного підходу для реалізації стратегічної діяльності та вдосконалення всіх складників системи планування.

Крім загальної проблеми системи регіонального планування, що полягає у браку цілісності та взаємоузгодженості планувальних до-

кументів і яка висвітлена вище, існує ціла низка проблем щодо реалізації окремих функцій планування.

Проведений аналіз свідчить, що система планування відіграє у сфері регіонального управління надзвичайно важливу роль, але наявні проблеми суттєво знижують ефективність її використання. Вкрай потрібно вдосконалювати нормативно-правове забезпечення розроблення програмних документів і запроваджувати чіткі та сучасні процедури у планувальний процес.

Пропозиції щодо вдосконалення системи планування

Перехід до сучасної якості системи регіонального планування потребує:

- по-перше, зміни сутності планування – із засобу адміністративного тиску на інструмент науково обґрунтованих збалансованих рішень для досягнення цілей соціально-економічного та просторового розвитку регіону;
- по-друге, посилення стратегічного характеру планування;
- по-третє, демократизації процесу вироблення та прийняття планових документів;
- по-четверте, чіткого дотримання прийнятих рішень.

Такий перехід вимагає системної діяльності у напрямку вдосконалення сфери планування розвитку регіону, результатом якої має бути:

- методично пророблений та процедурно закріплений взаємозв'язок планувальних документів (стратегічних, середньострокових та оперативних, стратегічних і містобудівних, секторальних та комплексних) на всіх рівнях;
- процедурно закріплений зв'язок програмних і фінансових документів;
- практична реалізація сучасних функцій планування;
- гармонізація принципів і практики державного регулювання планувального процесу;
- інституційне забезпечення та підвищення прозорості планувального процесу;
- методично розроблена та впроваджена у практику система моніторингу та оцінювання;
- підвищення кваліфікації державних службовців у сфері планування.

Системна діяльність дозволить сформувати цілісну взаємоузгоджену систему регіонального планування замість чинної, де основні