

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.353.1.328

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/01>**Євмешкіна О.Л.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ КОРОЛІВСТВА ШВЕЦІЇ

У статті представлено досвід стратегічного планування Королівства Швеції. Здійснено аналіз публікацій зарубіжного досвіду державного управління. Виділено три рівні системи стратегічного планування, розглянуто їхні особливості. Проаналізовано стратегії національного рівня. З'ясовано, що національний рівень управління Швеції представляють парламент, уряд та урядові установи, які включають міністерства, центральні урядові установи та державні адміністрації, до компетенцій яких належить формування напрямів державної політики. На національному рівні Швеція представлена Ріксдагом (шведським парламентом), котрий має законодавчі повноваження. Пропозиції щодо нових законів подає уряд, який також реалізує рішення, прийняті Ріксдагом. Уряду допомагають урядові установи, що включають низку міністерств і близько 400 центральних урядових установ і державних адміністрацій. Розглянуто законодавче забезпечення муніципального планування, зокрема Закон про планування та будівництво, прийнятий у 2010 р., з поправками у 2018 р. Проаналізовано основні положення Закону щодо планування земельних і водних територій, будівництва. Досліджено досвід започаткування стратегічного планування у Швеції, пов'язаний з участю в конференціях міністрів, відповідальних за регіональне планування. Увагу учасників було акцентовано на відповідальності національних урядів щодо реалізації заходів у галузі просторового планування територій, питань просторового розвитку. Було прийнято рішення, що планування має здійснюватися шляхом розвитку найменш розвинених районів, економічної інтеграції районів, розділених кордоном, і досягнення балансу між міськими та сільськими районами. Зроблено висновок, що планування на регіональному рівні було спрямоване на забезпечення збалансованого розвитку Європи та її регіонів.

Ключові слова: Королівство Швеція, стратегічне планування, стратегія, цілі сталого розвитку, національне планування, регіональне планування, стратегічне планування на муніципальному рівні.

Постановка проблеми. Україна, обравши курс європейського розвитку, переживає різні трансформаційні процеси. Цілі сталого розвитку, проголошені ООН до 2030 р., ставлять перед країнами Європейського Союзу нові виклики, що вимагають внесення змін у діяльність органів державної влади для формування ефективної державної політики. Для досягнення глобальних цілей сталого розвитку необхідно вивчати досвід країн, які сьогодні досягли успіхів щодо економічного та соціального зростання, досліджувати особливості діяльності органів влади, формування політики у взаємозв'язку з європейськими процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення зарубіжного досвіду постійно повертає увагу науковців. Ю. Шаров, І. Чикаренко запропонували власне розуміння поняття європей-

ських стандартів публічного управління, а також принципів, що доповнюють парадигму місцевого самоврядування, надані Європейською хартією місцевого самоврядування. І. Грищенко досліджено зарубіжний досвід управління регіональним розвитком, у межах якого розглянуто досвід Угорщини, Польщі, Естонії, Румунії, Фінляндії, Нідерландів, Австрії та Бельгії в різних аспектах інституціонального забезпечення державної регіональної політики. Закордонний досвід реалізації регіональної політики розглянуто Н. Лібою. У рамках дослідження світового досвіду державного управління висвітлено особливості державного управління Королівства Швеція у таких аспектах, як територіальні рівні державного управління, функції держави, три гілки влади, здійснення контролю в системі державного управління, дер-

жавна служба та система професійного навчання державних службовців [3].

Постановка завдання. Метою статті є вивчення й узагальнення досвіду стратегічного планування Королівства Швеції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Королівство Швеція згідно з Конституцією має три рівні управління: національний, регіональний і місцевий. Крім того, існує європейський рівень, який набуває дедалі більшого значення після вступу Швеції до Європейського Союзу. Конституція Швеції містить положення, що визначають взаємозв'язок між процесом прийняття рішень і виконавчою владою. Закон Швеції про місцеве самоврядування 1992 р. регулює поділ на муніципалітети, організацію і повноваження муніципалітетів і регіональних рад. Він також містить правила щодо обраних представників, муніципальних рад, виконавчих рад і комітетів. Розподіл завдань між центральним урядом і муніципалітетами з роками змінювався відповідно до утвердження та поширення демократії. Реалізуючи цю тенденцію, діяльність головним чином було передано від центрального уряду до муніципальних органів. Це пояснюється гнучкістю прийняття рішень на муніципальному рівні, а також ефективністю у напрямі взаємодії з приватним сектором [12]. Отже, у Швеції існує трирівнева система стратегічного планування з підпорядкуванням європейському рівню. Європейський рівень у Швеції отримано в 1995 р. при вступі до ЄС. Як член Євросоюзу, Швеція підпорядковується ЄС і бере участь у процесі прийняття рішень, коли розробляються та затверджуються нові загальні правила. Швеція представлена урядом у Європейській раді міністрів, яка є головним органом ЄС, що приймає рішення [11].

Національний рівень стратегічного планування у Швеції представляє уряд, який керує країною і є рушійною силою у процесі законодавчих змін, впливаючи тим самим на розвиток суспільства. Уряд складається із прем'єр-міністра та 22 міністрів. Також на національному рівні Швеція представлена Ріксдагом (шведським парламентом), котрий має законодавчі повноваження. Пропозиції щодо нових законів подає уряд, який також реалізує рішення, прийняті Ріксдагом. Уряду допомагають у своїй роботі урядові установи, що включають низку міністерств і близько 400 центральних урядових установ і державних адміністрацій. Отже, національний рівень управління Швеції представляють парламент, уряд та урядові установи, що включають міністерства, центральні урядові установи та державні адміністрації. Саме уряд і його

допоміжні органи формують напрями державної політики відповідно до сформованих глобальних цілей сталого розвитку на період до 2030 р.

На Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку у Ріо-де-Жанейро у 2012 р. була підтримана ідея щодо формування Цілей сталого розвитку. Головне завдання полягало у виробленні комплексу цілей, спрямованих на розв'язання нагальних екологічних, політичних та економічних світових проблем. Як відомо, Стратегія сталого розвитку стала логічним продовженням Цілей розвитку тисячоліття, що упродовж 15 років були спрямовані на вирішення проблем у декількох важливих сферах, зокрема зниження бідності за рівнем доходів, забезпечення вкрай необхідного доступу до води та належних санітарних умов, зменшення дитячої смертності та істотне поліпшення здоров'я матерів. Крім того, вони дали поштовх глобальному рухові за безкоштовну початкову освіту, спонукавши країни інвестувати кошти у майбутні покоління [4].

Як європейська країна, Швеція на національному рівні затвердила стратегію «Цілі сталого розвитку до 2030 року». Більшість цілей є загальносвітовими, виконання яких можливе завдяки узгодженій міжнародній діяльності, проте, на відміну від Цілей розвитку тисячоліття, досягнення цілей сталого розвитку можливо у разі проведення глибоких змін у сфері внутрішньої політики у багатих розвинених країнах, таких як Швеція [8]. Хоча Швеція є країною, що найкраще підготовлена до вирішення цілей сталого розвитку, вона все ще має значні недоліки, які можуть ускладнювати впровадження стратегії. Вона має досвід ефективного міжнародного співробітництва у галузі сталого розвитку, однак реалізація на національному рівні такого всеосяжного набору цілей і завдань частково є новим викликом для Швеції.

Цілі сталого розвитку вписуються в поточну сферу відповідальності урядових міністерств та агентств. Незважаючи на те, що більшість із них пов'язана з напрямками політики у Швеції, виникає потреба в інтегрованому плануванні та діях у рамках всієї політики, тому уряд Швеції намагається заохочувати інтегративне управління (уникаючи занадто подрібненого розподілу відповідальності). Координація, обмін знаннями та навчання між міністерствами мають вирішальне значення для успішного впровадження цілей. На виконання Цілей сталого розвитку шведським урядом затверджена Стратегія розвитку потенціалу та партнерства, що підтримує порядок денний сталого розвитку до 2030 р. Завданням міжна-

родної співпраці у сфері розвитку Швеції є створення можливостей для людей, покращення життєвих умов для тих, хто має низький рівень життя. У рамках цієї стратегії шведське співробітництво з питань розвитку має сприяти розвитку потенціалу, співпраці та партнерству з цілим рядом суб'єктів, а також розробці методів і форм роботи, зміцненню та розширенню шведської ресурсної бази [7]. Наприклад, на виконання Стратегії сталого розвитку Міністерством закордонних справ Швеції затверджено стратегії розвитку на середньостроковий період, що у комплексі мають сприяти досягненню основних цілей. Зокрема, Стратегія Швеції щодо Арктичного регіону представляє цілі й основні пріоритети уряду, що стосуються цього регіону, та визначає політичні напрями подальшої роботи над Арктикою у шести тематичних сферах, таких як: міжнародна співпраця; безпека та стабільність; клімат і навколишнє середовище; полярні дослідження; сталий економічний розвиток та інтереси сектору бізнесу; забезпечення належних житлових умов [9].

Стратегія Швеції щодо розвитку співпраці з Палестиною на 2020–2024 рр. має на меті створення умов для поліпшення життя людей, права яких порушено й умови життя яких надто низькі. Співпраця у напрямі розвитку має базуватися на принципах допомоги й ефективності розвитку.

Взагалі, традиційно уряд Швеції завжди прагнув до поглиблення співробітництва ЄС із сусідами на сході. Таке прагнення декларується як один із пріоритетів діяльності Стокгольма в Європейському Союзі поряд із продовженням інституційних реформ у ЄС, економічним розвитком, охороною довкілля та боротьбою з фінансово-економічною кризою [1].

Крім того, Міністерство закордонних справ прийняло цілу низку стратегій, що відповідають напрямам цілей сталого розвитку, зокрема такі: Стратегії співробітництва Швеції з країнами Уганда, Південний Судан, Бангладеш та ін.; Стратегію глобального співробітництва Швеції з питань розвитку у сферах екологічної стійкості, сталого клімату й океанів і сталого використання природних ресурсів на 2018–2022 рр.; Стратегію сталого миру 2017–2022; Стратегія глобального співробітництва Швеції у сфері сталого економічного розвитку на 2018–2022 рр.; Стратегію глобального співробітництва Швеції у галузі сталого соціального розвитку на 2018–2022 рр.

Виходячи з тематики стратегій, можна стверджувати, що Швеція має усталені традиції активної зовнішньої політики, широке і тісне двосто-

ронне та багатостороннє співробітництво як у європейському регіоні, так і в усьому світі. Тому стратегії розвитку країни та регіонів містять інформацію про відносини Швеції з різними країнами та регіонами.

Регіональний рівень Швеції становить поділ на 21 округ. Політичні завдання на цьому рівні беруть на себе, з одного боку, регіональні ради, які приймають рішення та безпосередньо обираються жителями округу, а з іншого – окружні адміністративні ради, котрі є урядовими органами в округах. Деякі органи державної влади також працюють на регіональному та місцевому рівнях, наприклад, через повітові ради.

Взагалі, система планування Швеції має давню традицію всеосяжного комплексного планування, що має багатий досвід різноманітних методів і прийомів. Сучасна система планування була започаткована і розроблена в період 1960–1970-х рр., що співпало з періодом завершення генерального планування. У 1970 р. під час першої Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування, наголос було зроблено на відповідальності національних урядів щодо реалізації заходів у галузі просторового планування територій, питань просторового розвитку. Було вирішено, що це питання слід розглядати в контексті майбутнього європейського суспільства і покращення якості життя громадян. Його метою було проголошено служіння інтеграційним процесам у Європі.

Визначивши це питання як першочергове у своїй діяльності, міністри погодилися, що планування має проводитися шляхом розвитку найменш розвинених районів, економічної інтеграції районів, розділених кордоном, і досягнення балансу між міськими та сільськими районами. Під час Конференції були виокремлені основні фактори розбудови системи збалансованого розвитку у країнах Європи, а саме:

- якість навколишнього середовища;
- збереження балансу між урбанізованими й аграрними регіонами;
- проблеми розвитку сільських районів;
- специфічні проблеми, притаманні деяким окремим регіонам (прикордонним, гірським регіонам тощо);
- проблеми розвитку периферійних (депресивних) районів;
- розвиток мереж зв'язку і транспорту;
- участь населення у житті місцевих громад.

Таким чином, планування на регіональному рівні було спрямоване на забезпечення збалансо-

ваного розвитку Європи та її регіонів, здійснюючи співпрацю з таких питань, як:

- виконання перспективних досліджень із питань просторового планування;
- узгодження планів і різноманітних заходів стосовно просторового планування;
- організація зустрічей та обмінів між державними службовцями та науковцями, котрі працюють над питаннями просторового планування;
- гармонізація термінології, методів статистичних і картографічних досліджень [2].

Визначені керівні принципи стали основою для формування нових інструментів планування, відповідно до яких система планування змінювалася з урахуванням нових вимог із застосуванням нових методів планування. Сьогодні можна стверджувати про існування фундаментальних основ системи муніципального стратегічного планування у Швеції [6]. На місцевому рівні Швеція поділяється на 290 муніципалітетів. Кожний муніципалітет має виборну асамблею, муніципальну раду, яка приймає рішення з муніципальних питань. Муніципальна рада призначає муніципальну виконавчу раду, котра керує та координує роботу муніципалітету.

Стратегічне планування у Швеції на регіональному та муніципальному рівнях здійснюється відповідно до Закону про планування та будівництво, прийнятого у 2010 р. із поправками у 2018 р. Цей Закон містить положення щодо планування земельних і водних територій, будівництва. Метою положень є свобода особистості, сприяння суспільному прогресу за шляхом забезпечення належних умов життя та чистого, стійкого середовища існування для людей у сучасному суспільстві та майбутніх поколінь. Стратегічне планування використання земельних і водних територій відповідно до цього Закону належить до муніципальної відповідальності [5].

Окремим розділом затверджені порядок врахування публічних і приватних інтересів у сфері питань, що є в межах цього Закону.

З метою збереження публічного та приватного інтересу затверджено необхідні умови, яких потрібно дотримуватися при плануванні та будівництві. Відповідно, стратегічне планування має відбуватися з урахуванням природних і культурних цінностей, екологічних і кліматичних аспектів, а також міжмуніципальних і регіональних умов, зокрема таких як:

- цілеспрямована структура й естетично вигідний дизайн забудованого середовища, зелених насаджень і транспортних шляхів;

- із соціального погляду – життєздатне життєве середовище, доступне та придатне для використання усіма соціальними групами;

- тривале й ефективне управління земельними та водними територіями, запасами енергії та сировини, а також хорошими екологічними умовами в іншому;

- гарне економічне зростання й ефективна конкуренція;

- будівництво житлових будинків і розвиток житлового фонду [5].

У Законі затверджено, що забудова навколишнього середовища та будівельні роботи повинні розташовуватися на земельній ділянці, яка підходить для призначення щодо: здоров'я та безпеки людей; ґрунтових, гірських і водних умов; можливостей забезпечення об'єктів руху, об'єктів водопостачання, каналізації та іншого, громадських послуг; можливостей запобігання забрудненню води та повітря, а також небезпечним рівням шуму; ризику аварій, повені й ерозії [5].

У законі унормовано порядок регіонального планування. Уряд може прийняти рішення про те, що протягом певного періоду або до подальших вказівок буде діяти орган регіонального планування, якому доручено: розслідування питань, що стосуються використання земель або водних територій, які охоплюють два або більше муніципалітетів і потребують спільного дослідження; координацію загального планування для двох або більше муніципалітетів настільки, наскільки це визнано необхідним.

На виконання Закону в кожному муніципалітеті утворюється будівельний комітет. До його планових функцій належать:

- заохочувати добру культуру в забудованому середовищі та гарне, естетично приємне міське середовище та ландшафт;

- активно стежити за загальним розвитком муніципалітету та його безпосереднього оточення, а також вживати будь-яких ініціатив, необхідних у питаннях планування, будівництва та нерухомості формування підрозділу;

- співпрацювати з державними органами, організаціями й особами, робота та інтереси яких стосуються діяльності комітету, та ін. [5].

Висновки. У Швеції існує трирівнева система стратегічного планування з підпорядкуванням європейському рівню. Країна представлена урядом у Європейській раді міністрів, яка є головним органом ЄС, що приймає рішення.

Стратегічне планування у Швеції на регіональному та муніципальному рівнях здійснюється відповідно до Закону про планування та будівництво,

метою якого є свобода особистості, сприяння суспільному прогресу шляхом забезпечення рівних і належних умов життя, чистого та стійкого середовища існування для людей у сучасному суспільстві та для майбутніх поколінь.

Кожний муніципалітет має розробляти комплексний план, що охоплює всі сфери його життєдіяльності та визначає основні напрями використання земельних і водних територій і шляхи розвитку цієї території.

Список літератури:

1. Божко С.О. Швеція і партнерство Європейського Союзу із сусідами на сході Європи в цілях розвитку. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 124 (частина II). 2015. С. 44–53.
2. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи» / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. Київ : Видавництво «Крамар», 2009. 170 с.
3. Моделі державного управління: світовий досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2015. 520 с.
4. Як з'явилися цілі сталого розвитку. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/background.html> (дата звернення: 22.12.2020).
5. Legislation Planning and Building Act (2010:900) Planning and Building Ordinance (2011:338). URL: https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/urbanlex/planning_and_building_act_-_sweden_0.pdf (дата звернення: 19.12.2020).
6. Ptichnikova Galina. Current Trends in Planning System in Sweden. URL: http://www.isocarp.net/Data/case_studies/2251.pdf (дата звернення: 18.12.2020).
7. Strategy for capacity development, partnership and methods that support the 2030 Agenda for sustainable development. URL: <https://www.government.se/country-and-regional-strategies/2019/06/strategy-for-capacity-development-partnership-and-methods-that-support-the-2030-agenda-for-sustainable-development/> (дата звернення: 22.12.2020).
8. Sustainable Development Goals for Sweden: Insights on Setting a National Agenda. URL: <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/SEI-WP-2015-10-SDG-Sweden.pdf> (дата звернення: 21.12.2020).
9. Sweden's strategy for the Arctic Region. URL: <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf> (дата звернення: 22.12.2020).
10. The Planning and Building Act and the Planning and Building Ordinance. URL: <https://www.boverket.se/en/start/publications/publications/> (дата звернення: 24.12.2020).
11. The Riksdag's principal task is to take decisions about matters that affect society as a whole. URL: <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/#item81275>
12. The Swedish model of government administration. URL: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/> (дата звернення: 22.12.2020)

Yevmieshkina O.L. STRATEGIC PLANNING EXPERIENCE OF SWEDEN

The article presents the experience of strategic planning of the Kingdom of Sweden. The analysis of publications of foreign experience of public administration is carried out. There are three levels of strategic planning system, their features are considered. National level strategies are analyzed. Sweden's national government has been found to be represented by parliament, government and government agencies, including ministries, central government agencies and state administrations. Competencies include the formation of public policy. At the national level, the Riksdag (Swedish Parliament) represents Sweden. It has legislative powers. The government submits proposals for new laws. He implements the decisions made by the Riksdag. The government is assisted in its work by government agencies, which include a number of ministries and about 400 central government agencies and state administrations. Legislative support of municipal planning is considered, Law on Planning and Construction, adopted in 2010 with amendments in 2018. The main provisions of the Law on planning of land and water territories, construction are analyzed. The experience of starting strategic planning in Sweden related to participation in conferences of ministers responsible for regional planning is studied. The attention of the participants was focused on the responsibility of national governments for the implementation of measures in the field of spatial planning, spatial development. As a result, it was decided that planning should be carried out through the development of the least developed areas, the economic integration of areas divided by borders, and the achievement of a balance between urban and rural areas. It is concluded that planning at the regional level was aimed at ensuring the balanced development of Europe and its regions.

Key words: Kingdom of Sweden, strategic planning, strategy, sustainable development goals, national planning, regional planning, strategic planning at the municipal level.