



## УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО СТРАТЕГУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

О. І. Їжак, завідувач сектору досліджень Центрального регіону в місті Дніпрі

О. П. Максименко, завідувач сектору досліджень Таврійського регіону і Криму в місті Херсоні

В. В. Химинець, д. е. н., доцент, завідувач сектору досліджень Західного регіону в місті Ужгород  
центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

*В записці проаналізовано нормативно-правове регулювання процесів стратегічного планування соціально-економічного розвитку на державному, регіональному і місцевому рівнях. Показано розбалансованість системи стратегування, яка в процесі децентралізації, у т.ч. секторальної, може стати фактором дестабілізації публічного управління та неспроможності забезпечення ефективного та збалансованого суспільного розвитку як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і держави в цілому. Запропоновано рекомендації щодо нейтралізації цих ризиків.*

### Висновки та рекомендації

Зростання ролі громад у прийнятті рішень щодо соціально-економічного розвитку потребує гармонізації національного, регіонального, субрегіонального і місцевого рівнів стратегування. Наявна в державі система стратегування розбалансована й складається з кількох незалежних підсистем. Через це виникають додаткові ризики для реформи місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим **рекомендується Міністерству розвитку громад та територій України разом з Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:**

1. Узгодити та внести в установленому порядку пропозиції щодо змін до законодавства в частині періодичності складання і термінів дії програм, планів і стратегій, передбачених Законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про засади державної регіональної політики», а саме:

1.1. Систему планування і узгодження програм на рік, два і п'ять років, передбачену першим з цих законів і орієнтовану на бюджетний процес, узгодити з системою стратегування на три, чотири і сім років, передбачених другим з цих

законів;

1.2. Ввести спільний для цих законів механізм формування щорічних програм економічного і соціального розвитку, параметри яких використовуватимуться для обґрунтування міжбюджетних трансфертів;

2. Внести в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» з метою врахування результатів бюджетної децентралізації і отримання всіма територіальними громадами рівних прав та можливостей в процесі підготовки відповідних стратегічних документів. В законі мають бути враховані всі суб'єкти міжбюджетних відносин, включаючи територіальні громади. У разі зміни (звуження) бюджетних повноважень районного рівня управління це також має бути враховане у змінах до цього закону.

3. Узгодити та внести в установленому порядку пропозиції щодо змін до законодавства у сфері стратегічного планування щодо усунення невизначеності у трактуванні вимог щодо обов'язкової взаємоузгодженості річних програм економічного і соціального розвитку регіонів, районів і громад з щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України і термінів їх затвердження для обґрунтування місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України.

4. Визначити механізм узгодження стратегій розвитку громад з Державною стратегією регіонального розвитку і регіональними стратегіями розвитку:

4.1. Розробити та запровадити в установленому порядку обов'язковість представлення громадами стратегій розвитку для отримання додаткового фінансування з державних фондів. Доцільно заохочувати використання європейських критеріїв якості таких програм, зокрема щодо визначення смарт-спеціалізації регіонів та громад;

4.2. Переглянути та внести в установленому порядку зміни до чинних методик у сфері розробки регіональних та місцевих стратегій розвитку і пов'язаних з ними документів з метою удосконалення процесу стратегування на національному, регіональному та місцевому рівнях і створення єдиних методичних підходів для стратегічного планування в громадах, у т.ч. з урахуванням досягнення спільних цілей в горизонтальній площині (в рамках міжмуніципальної, макрорегіональної та транскордонної співпраці), а також загальнодержавних цілей розвитку в різних сферах (в рамках секторальної децентралізації).

### **Обґрунтування**

В Україні склались кілька систем підготовки стратегій, програм і планів, визначених на різних рівнях публічного управління та сферах законодавства, у т.ч. під впливом міжнародних донорів, які підтримують реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ці системи мають різний ступінь обов'язковості для функціонування органів державної і місцевої влади з максимальною роллю річних програм соціально-економічного розвитку і мінімальною роллю факультативних довгострокових стратегій, які на рівні громад не мають прив'язки до бюджетного процесу.

Між цими системами немає значних протиріч, проте вони й не мають взаємозв'язків між собою, що створює неузгодженість у стратегічному плануванні, яка загострюється поточними швидкими та несистемними змінами в управлінні на регіональному, субрегіональному рівнях і рівні громад. Відсутність вирішення

зазначеної проблеми може стати перешкодою для імплементації щойно прийнятих рішень щодо зміни адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні<sup>1</sup> і фактором, який гальмуватиме імплементацію подальших етапів реформи в процесі визначення та розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням та органами державної влади.

Аналіз законодавства у сфері стратегічного планування та його практичної імплементації свідчить, що *стратегування на рівні громад лише частково базується на наявній нормативно-правовій базі, яка не визначає сенсу цього процесу для громад і для держави. Доступ громад до державного фінансування не залежить від наявності стратегій чи визначених в них цілей. Єдина та обов'язкова для застосування методика розробки стратегічних документів для громад відсутня.* Основні проблеми в цьому контексті стосуються наступного.

**1. Система розробки прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на п'ять років і програм економічного і соціального розвитку цих суб'єктів на наступний рік залишилась архаїчною. Вона ігнорує створення об'єднаних територіальних громад, бюджетну децентралізацію, зміни у відносній вазі бюджетів різного рівня і повноваженнях їх розробників.** Законодавство про прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку не змінювалось з 2012 року та не враховує рівень територіальних громад сіл та селищ. Воно фіксує систему міжбюджетних відносин, яка склалась на той момент. Трансферти здійснювались з державного бюджету до бюджетів областей, районів і міст. Громади, окрім міст обласного підпорядкування, знаходились за рамками міжбюджетних відносин. Об'єднані територіальні громади, які отримали бюджетні права, рівні з правами міст, почали для обґрунтування міжбюджетних трансфертів готувати власні річні програми економічного і соціального розвитку без прямої законодавчої вимоги, користуючись наявним законодавством як моделлю.

Найбільш усталена на сьогодні система стратегічного планування створена Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» і постановою Уряду «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26.04.2003 № 621. Ці нормативно-правові акти є допоміжними для виконання Бюджетного кодексу України. Вони не стосуються безпосередньо бюджетних програм, проте доповнюють закладений у кодекс програмно-цільовий метод бюджетного процесу шляхом створення системи прогнозування і програмування суспільно-економічного розвитку на рік, два і п'ять років.

На регіональному рівні передбачено розробку прогнозів економічного і соціального розвитку *Автономної Республіки Крим, області, району, міста* на п'ять років і програм економічного і соціального розвитку цих суб'єктів на наступний рік. Ці прогнози і програми необхідні для затвердження місцевих бюджетів і формування міжбюджетних трансфертів. Як видно, серед вказаних суб'єктів для прогнозування відсутні територіальні громади сіл та селищ.

**2. Щорічні програми економічного і соціального розвитку областей, районів і міст Києва та Севастополя на короткостроковий період мають бути взаємоузгодженими з щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (частина друга**

<sup>1</sup>Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807 "Про утворення та ліквідацію районів". URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69132](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132)

статті Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»), **проте строки оголошення Послання не узгоджені зі строками стратегічного планування та бюджетного процесу.** Розробка цих програм повинна передувати затвердженню бюджетів відповідного рівня, яке має відбуватись до 25 грудня (включно) року, що передусє плановому (п. 2 статті 77 Бюджетного кодексу України), при цьому за звичайних обставин Послання проголошується до 31 березня поточного року (п.3. статті 167 Регламенту Верховної Ради України).

**3. В процесі стратегічного планування регіонального розвитку розробка Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) і регіональних стратегій розвитку, по-перше, не узгоджена за строками (три, чотири, сім років) з прогнозами і планами економічного і соціального розвитку в рамках бюджетного планування (рік, два роки, п'ять років), по-друге, не охоплює рівень громад.** Цей процес унормовано Законом України «Про засади державної регіональної політики» та підзаконними актами<sup>2,3,4</sup>. Метою цього окремого від бюджетного процесу механізму є формування узгодженої на різних рівнях державної регіональної політики «для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення» (стаття 2 цього Закону). ДСРР розробляється на період сім років (стаття 8), на виконання стратегії розробляються плани заходів строком на три роки та наступні чотири роки (стаття 9). Регіональні стратегії розвитку і плани заходів щодо їх реалізації мають бути узгоджені з ДСРР за змістом і строками: сім років для стратегій, три і чотири роки для планів заходів (статті 10, 11).

Географія застосування регіональних стратегій не визначена, проте вона впливає з визначення органів, які їх розроблять і затверджують: стратегії мають розроблятись Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями (п. 3 статті 10), затверджуватись вони мають Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами (п. 2 статті 10).

**4. Стратегування на рівні громад є на сьогодні окремим процесом, який не узгоджений, а тільки дотичний до довгострокового прогнозування економічного і соціального розвитку і до розробки регіональних стратегій розвитку.** Законодавчо передбачено, що «розроблення регіональних стратегій розвитку здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону» (п. 5 статті 10 Закону України «Про засади державної регіональної політики»). Однак розробка стратегій самих цих суб'єктів місцевого самоврядування не регламентована.

<sup>2</sup> Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/931-2015-%D0%BF>

<sup>3</sup> Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/932-2015-%D0%BF>

<sup>4</sup> Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, яку затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 31.03.2016 № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>



Об'єктивною причиною такого стану справ є те, що ієрархічний підхід до стратегування не може бути застосований до громад. Відповідно до ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідає зазначеній Хартії, місцеве самоврядування не підпорядковане органам державної влади (більш детально це описано в Додатку).

З іншого боку, об'єктивною потребою є унормування співвідношення між стратегуванням на державному і регіональному рівні з одного боку, і рівнем громад – з іншого. Європейський досвід дає можливе вирішення проблеми через використання смарт-спеціалізації, яка має бути визначена в стратегіях регіонів і громад для отримання підтримки з фондів ЄС<sup>5</sup>.

**5. Розробка стратегій розвитку громад не дає безпосередніх фінансових і бюджетних переваг та є не вимогою законодавства, а, скоріше, факультативним правом, для реалізації якого можуть бути застосовані в якості модельних нормативно-правові акти, розроблені для регіонального рівня.** Цей процес стимулюється необхідністю демонструвати наявність бачення майбутнього при зверненні до міжнародних фондів, що сприяють розвитку самоврядування в Україні, і до міжнародних інвесторів. Між тим, саме доступ до українських фондів розвитку, зокрема ДФРР, мав би використовуватись як інструмент гармонізації стратегій розвитку громад зі стратегічними документами регіонального і державного рівня.

Методичними рекомендаціями щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади<sup>6</sup> передбачено розробку на рівні ОТГ системи прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку, яка складається зі стратегії розвитку ОТГ; плану (програми) соціально-економічного розвитку ОТГ та інших довгострокових, середньострокових та короткострокових прогнозних і програмних документів, в яких визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку ОТГ та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення (п.3).

Між тим, в зазначених методичних рекомендаціях містяться настанови тільки для розробки планів (програм). Водночас не визначено, як ці плани (програми) узгоджуються з нормами Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Цей закон тільки згадується, проте його вимоги не враховуються. Зокрема, у методичних рекомендаціях пропонується відмінна структура плану (програми), відсутнє визначення строків їх розробки.

Зазначені методичні рекомендації засновані на згаданій вище Методиці розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій, яка розроблена для регіонального (обласного) рівня в рамках реалізації Закону України «Про засади державної регіональної політики». Центральним елементом виступає SWOT-аналіз, який пропонується в якості універсального інструменту стратегічного планування. У такому вигляді Методика може використовуватись в якості моделі для стратегування на рівні громад міст, для яких взагалі не існує затверджених методик стратегічного планування.

<sup>5</sup> Регуляція Європейського Союзу № 1303/2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>

<sup>6</sup> Затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.03.2016 № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>

Універсальність методик стратегування, заснованих на SWOT-аналізі, може виявитись сумнівною. Цей метод дозволяє ефективно визначати ключові аспекти і напрями розвитку, проте для розробки комплексних стратегій, які передбачають вирішення системних проблем та досягнення цілей з урахуванням вищих рівнів у вертикалі (районний, обласний та національний) та горизонталі (міжмуніципальне, макрорегіональне та транскордонне співробітництво) необхідне розширення методичної бази.

**У відносинах між державою і громадами у сфері стратегічного планування має бути запропонований підхід, який забезпечуватиме гармонізацію, а не ієрархізацію.** Останнє не відповідає принципам самоврядування.

Додаток

## Положення чинного законодавства щодо ролі громад у стратегуванні регіонального розвитку

Пункт 1 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що *«Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»*. Відповідно до пункту 1 статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», *«місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»*. Згідно з пунктом 2 статті 4 Хартії, *«органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу»*. Відповідно до статті 21 Закону України «Про місцеве самоврядування», *«обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану»*.

Порядок розроблення ДСРР містить такі посилання, що стосуються місцевого рівня:

– параграф 6 пункту 2: *«суб'єкти регіонального розвитку – центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, агенції регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, представники суб'єктів підприємництва, закладів вищої освіти, науково-дослідних установ»*;

– параграф 5 пункту 3(1): *«координація – взаємозв'язок та узгодженість довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні»*;

– пункт 5: *«Мінрегіон з метою врахування у Стратегії інтересів суб'єктів регіонального розвитку: ... утворює робочу групу для підготовки пропозицій до проекту Стратегії та узгодження позицій (далі – робоча група), до складу якої входять представники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів підприємництва, закладів вищої освіти, науково-дослідних установ, агенції регіонального розвитку, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань (за згодою їх керівників)»*;

Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку містить такі посилання, що стосуються місцевого рівня<sup>7</sup>:

параграф 5 пункту 2: *«суб'єкти регіонального розвитку – центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, агенції регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, представники суб'єктів підприємництва, закладів вищої освіти, науково-дослідних установ»*;

<sup>7</sup> Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/932-2015-%D0%BF>

параграф 5 пункту 4(2): *«координація – взаємозв’язок та узгодженість регіональної стратегії з довгостроковими стратегіями, планами і програмами розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні»;*

параграф 3 пункту 5: *«Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації: ... утворюють у разі потреби робочі групи для підготовки пропозицій до проектів регіональних стратегій та узгодження позицій до них (далі – робочі групи), до складу яких за згодою входять представники органів місцевого самоврядування, суб’єктів підприємництва, зокрема регіональних рад підприємців при облдержадміністраціях, закладів вищої освіти та науково-дослідних установ регіонів, агенцій регіонального розвитку, асоціацій органів місцевого самоврядування та громадських організацій»;*

параграф 4 пункту 14: *«моніторинг реалізації пріоритетів розвитку регіонів, досягнення стратегічних цілей та виконання завдань регіональних стратегій, визначених на засадах смарт-спеціалізації, проводиться за участю представників органів місцевого самоврядування, суб’єктів підприємництва, зокрема регіональних рад підприємців при облдержадміністраціях, закладів вищої освіти та науково-дослідних установ, агенцій регіонального розвитку, асоціацій органів місцевого самоврядування та громадських об’єднань».*

Зазначені посилання не передбачають участь громад у розробці ДСРР. Вони не роблять обов’язковим застосування нормативних документів щодо стратегування на державному і регіональному рівні для розробки стратегій громад. Водночас вони не забороняють використання зазначених Порядків і Положення в якості модельних.