



ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ У МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ

С. В. Ковалівська, керівник центру
центр регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В. О. Бараннік, к. е. н., с. н. с., головний консультант сектору досліджень Центрального регіону в місті Дніпрі
центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці висвітлені основні напрями забезпечення досягнення цілей сталого розвитку (ЦСР) на основі активізації міжрегіонального співробітництва в Україні. Запропоновано запровадження макрорегіонального поділу на основі Сітки економічних районів України та низку нормативно-правових і організаційних заходів щодо стимулювання такого співробітництва, вдосконалення планування політики та оцінки досягнення ЦСР на всіх рівнях.

Висновки та рекомендації

Підходи до впровадження державної політики з метою досягнення ЦСР потребують системної трансформації. В першу чергу це стосується імплементації ЦСР в стратегічне та бюджетне планування на всіх рівнях. Система ЦСР може стати зручним інструментом вирішення масштабних проблем спільними зусиллями – шляхом активізації співробітництва не лише на рівні громад, а і на рівні регіонів. Аналіз та оцінка даних щодо досягнення ЦСР на цих рівнях дозволять визначити основні спільні проблеми та пріоритетні напрями спільних заходів на шляху досягнення ЦСР. Враховуючи комплексність системи ЦСР, підходи мають враховувати політику та завдання вищого та суміжного рівнів. Таким чином, у вертикалі (громада-район-область-держава-світ) стратегії та політики розвитку територій та секторів економіки мають будуватися з урахуванням завдань секторальної децентралізації, а у горизонталі (громада-сусідні громади, район-сусідні райони, область-сусідні області, держава-сусідні держави) – на основі

міжмуніципального, міжрегіонального, транскордонного співробітництва. З цією метою пропонується:

1. Міністерству розвитку громад та територій України:

- визначити основні регіональні особливості та стратегічні орієнтири досягнення на рівні регіонів адаптованих ЦСР, які б одночасно враховували регіональну специфіку основних складових розвитку (економічних, соціальних та екологічних), сприяли комплексному розвитку регіонів і країни в цілому та відповідали б завданням основних стратегічних документів розвитку, в першу чергу Державної стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 роки (ДСРР-2027)¹ та Указу Президента України від 30.09.2019 №722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»;

- розглянути можливість ініціювати створення загальнонаціонального фонду сталого розвитку, передбачивши спрямування до нього коштів з різних джерел, у тому числі, за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, а також визначення напрямів та умов використання коштів даного фонду з урахуванням завдань: активізації міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва з метою досягнення ЦСР, підтримки потенційних центрів економічного зростання, які можуть поширювати свій позитивний вплив на розвиток сусідніх територій та впливають на розвиток регіону в цілому;

- розробити та затвердити в установленому порядку межі макрорегіонів та інституційні засади для розвитку внутрішнього міжрегіонального співробітництва. Засади міжрегіонального співробітництва передбачити з урахуванням завдань забезпечення сталого розвитку на основі макрорегіонального поділу (Додаток 1), який не матиме наслідком зміни адміністративно-територіального поділу, проте запроваджується для цілей аналізу та активізації співпраці між регіонами. Зокрема пропонується: запровадження відповідних інструментів розробки, фінансової підтримки та реалізації міжрегіональних програм і міжрегіональних проєктів з метою досягнення ЦСР; механізми інтеграції зусиль для досягнення ЦСР на рівні макрорегіонів; визначення методичних рекомендацій імплементації та реалізації інструментів співробітництва регіонів; запровадження механізмів координації міжрегіонального співробітництва, зокрема через Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку. У Додатку 2 наведено напрями економічної діяльності, які б могли стати основою для започаткування міжрегіонального співробітництва та забезпечення згуртованості країни на засадах досягнення ЦСР;

- розробити та внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України №932 від 11.11.2015 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 695-р від 05.08.2020 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» щодо вдосконалення підходів до розробки стратегій регіонального розвитку шляхом створення механізмів інтеграції окремих регіональних проєктів в проєкти більшого просторового охоплення (міжрегіональні, галузеві, міжгалузеві, національні, багатонаціональні, глобальні), в тому числі, включення до стратегій заходів щодо стимулювання розробки та ефективної реалізації таких проєктів;

- вдосконалити Методику розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації² в частинах визначення стратегічних цілей розвитку регіону на засадах смарт-спеціалізації регіону, що передбачає інкорпорацію ЦСР та індикаторів для їх вимірювання в регіональні стратегії та плани їх реалізації, а також комплексного вимірювання наслідків впливу запланованих заходів, проєктів та програм на досягнення ЦСР на регіональному рівні; передбачити координаційний механізм врахування в стратегіях завдань секторальних стратегій на рівні макрорегіонів;

- розробити он-лайн курс для посадових осіб місцевого самоврядування з питань комплексного стратегічного планування розвитку територій, що включає вищенаведені новації.

2. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

- розробити підходи та методичні рекомендації до визначення цільових показників для оцінки даних щодо досягнення ЦСР на кожному з рівнів – національному, регіональному та місцевому, які забезпечать комплементарність індикаторів для кожної ЦСР в рамках загальної системи ЦСР ООН. Такі підходи мають забезпечити визначення місця і ролі регіонів та громад у досягненні загальнонаціональних цілей, та сприятимуть визначенню пріоритетів регіонів та громад у досягненні загальнонаціональних цілей;

- розглянути питання доцільності проведення науково-дослідних робіт з метою узгодження Класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) та Українського

класифікатора нормативних документів (УКНД) (НК 004:2020) з цілями/завданнями /індикаторами ЦСР на національному, регіональному та місцевому рівнях та визначення напрямів застосування таких змін в багаторівневій системі оцінки та моніторингу досягнення ЦСР.

3. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерству фінансів України, Міністерству розвитку громад та територій України, Рахунковій палаті України:

- розробити інструментарій (механізми та порядки, які застосовуються у стратегічному та бюджетному плануванні) для визначення основних проблем та

² Наказ Мінрегіону від 31.03.2016 № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text>

пріоритетних напрямів публічної політики на основі аналізу та оцінки даних у вертикалі (комплементарні задачі «громада-район-область-держава») та горизонталі (при формуванні співробітництва в рамках макрорегіону);

- забезпечити розробку методичних рекомендацій щодо міжгалузевої координації для проведення аудиту досягнення ЦСР на системній основі, що включає застосування підходів для визначення цільових показників на всіх рівнях (див. п.2.1. даних рекомендацій), загальне планування, спільну оцінку динаміки показників оцінки досягнення ЦСР, оцінку узгодженості політики, підготовку зведених звітів, їх структуру та вимоги до підтримки впровадження ЦСР.

4. Міністерству фінансів України розглянути питання законодавчого врегулювання спрямування частини податків та зборів, зокрема, які пов'язані із охороною навколишнього середовища, концесійних зборів, плати за отримання дозволів та ліцензій до спеціального фонду державного та місцевих бюджетів, звідки кошти можуть направлятися лише на проекти та програми з метою досягнення ЦСР, у т. ч. в рамках співробітництва.

5. Комітету Верховної ради України з питань бюджету спільно з Рахунковою палатою України розробити та внести у встановленому порядку зміни до Закону України «Про Рахункову палату» в частині визначення її основним органом в питаннях забезпечення оцінки досягнення ЦСР.

6. Рахунковій палаті України:

- вдосконалити методики аудиту в частині його забезпечення як складного багатомірного явища, що оцінює впливи політики на національному рівні на досягнення ЦСР на рівні регіонів та громад, з урахуванням рекомендацій Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI)³, зокрема забезпечити розширення оцінки сфери застосування методики від однієї організації чи програми до оцінки їх взаємодії, що впливають на досягнення відповідних ЦСР. При аналізі ефективності використання бюджетних коштів з метою досягнення ЦСР розглядати багатовимірний простір показників ефективності та результативності програм і аналізувати діяльність досліджуваного об'єкта в цілому, зокрема розробити систему критеріїв оцінки ефективності, які мають забезпечити оцінку вимірювання ефективності управління фінансами для досягнення поставлених в контексті ЦСР цілей та завдань на всіх рівнях;

- створити он-лайн базу даних щодо видатків на досягнення ЦСР в Україні у розрізі бюджетів різних рівнів (за прикладом відслідковування видатків на боротьбу з COVID-19⁴).

³IDI's SDGs Audit Model (ISAM). The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). URL: <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1089-isam-idi-s-sdg-audit-model/file>

⁴ Оперативна інформація про видатки на боротьбу з COVID-19, URL: https://public.tableau.com/views/COVID-19UKRAINE/sheet2?%3Alanguage=en&%3Adisplay_count=y&publish=yes&%3Aorigin=viz_share_link&fbclid=IwAR052v5cAdZcgBqHEIO4zmrgRP9KI-8GvScOpAx8mKVAKWWG98oJwuDAuI&%3AshowVizHome=no#3

Обґрунтування

Ефективність та результативність політики, як правило, підвищується при формуванні спільної політики, завдань та проєктів на засадах згуртованості. Проблеми, розв'язання яких передбачено ЦСР, охоплюють великі території, а їх вирішення потребує значних коштів та часто не під силу локальним чи регіональним бюджетам поодинці, що потребуватиме об'єднання зусиль. Саме масштаб та висока вартість вирішення проблем, які зазначені у Порядку денному – 2030⁵, можуть стати об'єднуючим фактором, який стимулюватиме міжрегіональне співробітництво та матиме значний мультиплікативний ефект як фактор підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів та країни в цілому. Це передбачає розробку відповідних механізмів підтримки спільних програм та проєктів, націлених на вирішення спільних проблем.

ДСРР-2027 передбачено реалізувати завдання щодо забезпечення впровадження ЦСР на регіональному та місцевому рівнях, що повинні бути інтегровані у процеси формування відповідних горизонтальних (галузеві програми та стратегії) та вертикальних (на базовому, субрегіональному, регіональному та макрорегіональному рівні, а також на рівні міжмуніципального співробітництва) політик.

Водночас, виконанню зазначених завдань перешкоджають наступні проблеми:

1. На законодавчому рівні не визначені основні засади та цілі міжрегіонального співробітництва. Відсутність макрорегіонального поділу в Україні (регіональний рівень не відповідає NUTS-1) не дозволяє забезпечити узгодження статистичної методології України із стандартами ЄС (Ст.355 Угоди про Асоціацію) з метою проведення порівнянь з країнами ЄС та налагодження міжнародного співробітництва на рівні макрорегіонів, у т.ч. з метою досягнення ЦСР.

2. Завдання та індикатори ЦСР мають переважно загальнонаціональний вимір, що унеможлиблює комплементарність політик забезпечення досягнення ЦСР у вертикалі публічного управління та ускладнює моніторинг виконання Україною та її регіонами взятих на себе зобов'язань.

3. Забезпечення сталого розвитку на регіональному рівні законодавчо визначене в порядках підготовки регіональних стратегій, проте не підкріплене методологічно та не містить конкретних цільових показників для досягнення, в тому числі, зв'язків із секторальними та галузевими національними стратегіями.

4. Фінансове забезпечення державної регіональної політики не узгоджене із ЦСР та не передбачає окремих інструментів підтримки міжрегіонального співробітництва.

⁵ Резолюція генеральної Асамблеї ООН "Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року" (2015). URL: <http://sdg.org.ua/ua/resources-2/344-2030-2015>

5. Оцінка ефективності витрат бюджетів на всіх рівнях не здійснюється в контексті ЦСР.

6. Стратегічні засади залучення міжнародної технічної допомоги Україні не враховують системної прив'язки до ЦСР.

Наразі, у зв'язку із оновленням на місцевому рівні кадрового та депутатського корпусу в результаті проведених в жовтні 2020 року місцевих виборів, а також реформування системи повноважень органів публічного управління та місцевого самоврядування, на засадах децентралізації відкривається «вікно можливостей» для інкорпорації ЦСР в публічну політику та практику на всіх рівнях, оскільки: а) нова влада на місцях оновлюватиме стратегії і плани їх реалізації та інші програми розвитку згідно зі своїми програмними задачами; б) цей процес обумовлено вступом в новий стратегічний період 2021-2027 роки, передбачений цілями та завданнями нової ДСРР.

Додаток 1

Пропозиції щодо макрорегіонального районування України

Утворення укрупнених територіальних одиниць в Україні – макрорегіонів на основі NATS-1 – пропонується не закріплювати в адміністративно-територіальному устрої України, а виокремлювати як економічне районування, що дозволяє проводити аналіз конвергенції і відмінностей між регіонами та забезпечувати ефективну міжрегіональну співпрацю.

Метою визначення макрорегіонального районування України є передбачити вироблення спільної політики та єдиних стратегічних напрямків розвитку на основі міждисциплінарних підходів та співпраці фахівців, що забезпечить виконання завдань: ефективного планування та прогнозування регіонального розвитку; прийняття ефективних управлінських рішень щодо просторового соціально-економічного розвитку регіонів; врахування положень Угоди про асоціацію в частині приведення у відповідність до європейських стандартів (система NUTS) статистичної звітності регіонів України; забезпечення участі регіонів в досягненні Цілей сталого розвитку до 2030 року; реалізації ДСРР-2027.

Питання економічного районування протягом тривалого періоду залишається дискусійним та таким, що залежить від вихідних даних, мети та часового інтервалу для їх аналізу. Враховуючи необхідність приведення статистичної звітності у відповідність до європейських стандартів (система NUTS), кількість макрорегіонів має відповідати поділу України до NUTS 1 (3 000 000 – 7 000 000 осіб). Водночас, підходи до укрупнення мають враховувати економічні, соціальні, етнографічні та інші чинники, у т. ч. демографічні тенденції в Україні (скорочення населення), а також зростаючу зовнішню трудову міграцію.

Враховуючи зазначене, для цілей аналізу досягнення ЦСР до 2030 року та вироблення відповідної публічної політики на рівні макрорегіону пропонується виділити макрорегіони на основі Сітки економічних районів України, яка використовувалася НІСД та Радою по вивченню продуктивних сил України НАН України до 2015 року та складалася з 8 районів. Ця сітка відповідає NUTS-1 (Таблиця 1).

Таблиця 1.

**Макрорегіони України для аналізу досягнення ЦСР
 на основі Сітки економічних районів України**

Макрорегіон	Області, що входять до складу макрорегіону	Чисельність населення макрорегіону, станом на 01.01.2016, тис. осіб
Донецький	Донецька, Луганська області	6470,5
Карпатський	Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька, Львівська області	6085,6
Південний	Одеська, Миколаївська, Херсонська області, АРК	4610,9
Подільський	Тернопільська, Вінницька, Хмельницька області	3962,3
Поліський	Волинська, Рівненська, Чернігівська, Житомирська області	4497
Придніпровський	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області	5981,6
Східний	Полтавська, Сумська, Харківська області	5270,8
Центральний	м. Київ, Київська, Черкаська області	2975,2

Додаток 2

Основні напрями економічної діяльності для міжрегіонального співробітництва та забезпечення згуртованості країни ⁶

- розвиток логістики агросектора і ринку харчових продуктів;
- підвищення продуктивності агровиробництва;
- покращення привабливості регіонів для іноземних інвесторів;
- зниження материнської смертності;
- сприяння зайнятості, зокрема жінок і молоді, професійній підготовці і перепідготовці;
- розвиток комунальної сфери, насамперед централізованого водопостачання і водовідведення;
- реалізація цільових проєктів енергозбереження, зниження атмосферних викидів, переробки ТПВ;
- розвиток туристично-рекреаційної сфери;
- сприяння розвитку МСП;
- сприяння інклюзивності місцевої влади та поінформованості громад.

⁶ Складено на основі висновків та рекомендації аналітичного дослідження «Вимірювання досягнення цілей сталого розвитку регіонами України: вибір індикаторів та визначення базових рівнів» здійсненого за підтримки Офісу ПРООН в Україні. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/tracking-progress-on-SDGs-for-the-regions-of-Ukraine.html>