

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.
Ефективна економіка. 2025. № 2.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2025.2.69>

УДК 338.2

М. Ф. Силенко,

к. е. н., виконавчий директор, Чернігівське регіональне відділення АМУ

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-6618-6775>

СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ І ГРОМАД: ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ, РЕАЛІЗАЦІЇ ТА МОНІТОРИНГУ

M. Sylenko,

PhD in Economics, Director, Chernihiv region office of AUC

REGIONAL AND COMMUNITY DEVELOPMENT STRATEGIES: PROBLEMS OF PREPARATION, IMPLEMENTATION AND MONITORING

У статті досліджено питання реалізації державної регіональної політики України через Державну стратегію регіонального розвитку, а також регіональні і місцеві документи стратегічного планування. Проаналізовано стан підготовки стратегічних документів в регіонах і громадах України, а також оцінено вплив повномасштабного вторгнення росії в Україну на ключові пріоритети та завдання місцевих стратегій. Особливу увагу сфокусовано на основних проблемах розробки, реалізації та моніторингу регіональних та місцевих стратегій розвитку. Сформульовано перелік найбільш значущих проблем стратегічного планування на місцевому

рівні, що потребують невідкладного реагування в умовах невизначеності. Представлено особливості організаційної, кадрової та фінансової спроможності територіальних громад при розробці та впровадженні документів стратегічного планування. Виявлено залежність планів заходів з реалізації стратегій від трансфертів з Державного бюджету України. За результатами дослідження запропоновано рекомендації для підвищення ефективності роботи з планувальними документами на місцях.

The article examines the implementation of the state regional policy of Ukraine through the lens of the State Strategy for Regional Development, complemented by regional and local strategic planning documents. It provides a thorough analysis of the current state of preparation of strategic documents in various regions and communities of Ukraine, highlighting the significant impact of Russia's full-scale invasion of Ukraine on the key priorities and objectives of local strategies. The study underscores the necessity of re-evaluating and adapting strategic plans in response to the rapidly changing geopolitical landscape.

Special attention is given to the primary challenges in developing, implementing, and monitoring regional and local development strategies. The article identifies a comprehensive list of the most critical problems in strategic planning at the local level, emphasizing the urgent need for swift and effective responses in the face of uncertainty. This includes issues related to coordination, resource allocation, and the capacity for rapid adaptation to unforeseen circumstances.

Furthermore, the article delves into the unique features of organizational, human, and financial capacity within territorial communities, examining how these factors influence the development and execution of strategic planning documents. It sheds light on the dependency of action plans for strategy implementation on transfers from the State Budget of Ukraine, and how this financial reliance affects the overall effectiveness and sustainability of local initiatives.

Based on the findings of the study, the author provides a set of recommendations aimed at enhancing the efficiency and effectiveness of working with planning documents at the ground level. These recommendations include suggestions for improving coordination between different levels of government, enhancing the capacity of local authorities, and ensuring more flexible and responsive strategic planning processes.

By addressing these key issues, the article aims to contribute to the development of more robust and adaptable regional policies that can better withstand external shocks and promote sustainable development. The insights gained from this study are intended to improve the management and implementation of regional and local strategies, ultimately leading to more resilient and dynamic communities across Ukraine.

Ключові слова: *регіон, регіональна політика, стратегічне планування, система планувальних документів, відновлення, цільова програма, соціально-економічний розвиток, бюджетні ресурси.*

Keywords: *region, regional policy, strategic planning, system of planning documents, recovery, target programme, socio-economic development, budget resources.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державна регіональна політика реалізується через інструменти і засоби впливу на регіони з метою стимулювання їх розвитку та подолання диспропорцій. В Україні одним з основних інструментів реалізації такої політики є Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР). В областях і громадах приймаються регіональні і місцеві стратегії, які мають узгоджуватись з ДСРР і сприяти розвитку відповідних територій. Однак, на практиці, обласні і місцеві стратегії не завжди є дієвими, а пропоновані в цих документах цілі, завдання і проєкти часто носять формальний характер.

В умовах повномасштабної війни з росією для регіонів і громад України важливо мати ефективні стратегічні документи, що наповнені практичним змістом і здатні сприяти підтримці та розвитку територій навіть в умовах невизначеності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем стратегічного планування державного та регіонального розвитку займалися такі зарубіжні науковці як Я. Корнаї, Дж. Малаган, Г. Мінцберг, М. Портер, Дж. Форрестер. Серед українських вчених питання довгострокового планування розвитку регіонів досліджували В. Геєць, З. Герасимчук, Б. Данилишин, Я. Жаліло, І. Сторонянська, А. Ткачук, та інші. При цьому у теорії та практиці стратегічного планування регіонального розвитку існує низка невирішених питань, які залишаються предметом дискусій серед дослідників. Одним з таких є питання щодо перетворення регіональних і місцевих стратегій на дієвий інструмент впливу в умовах тривалої зовнішньої загрози, невизначеності і прискореного розвитку цифрових технологій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті — дослідити та узагальнити наявні проблеми підготовки, впровадження та моніторингу обласних і місцевих стратегій розвитку та напрацювати рекомендації щодо підвищення ефективності таких документів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Повномасштабна війна кардинально трансформувала реалії життя у регіонах України. Змінились ключові пріоритети, додалися нові ризики та кризові ситуації. Саме тому розробка нових стратегій та оновлення наявних – це необхідне завдання для посилення стійкості у протистоянні існуючим та потенційним викликам.

За даними Міністерства розвитку громад та територій України (далі – Мінрозвитку) станом на II півріччя 2023 року стратегії мали 90 % громад [1]. Ще до великого вторгнення росії в Україну (станом на лютий 2021 року) регіональні стратегії були розроблені у всіх областях України. Кожен регіон готував власну стратегію розвитку, виходячи з пріоритетів Державної

стратегії регіонального розвитку. Причому, вперше в Україні вони були підготовлені на засадах SMART-спеціалізації [2].

Незважаючи на досить високий кількісний показник наявних стратегій регіонів і громад, існує ряд суттєвих недоліків при їх розробці, впровадженні та моніторингу реалізації. Серед них виділимо п'ять найбільш значних проблем, що, на нашу думку, потребують невідкладного вирішення (рис. 1).

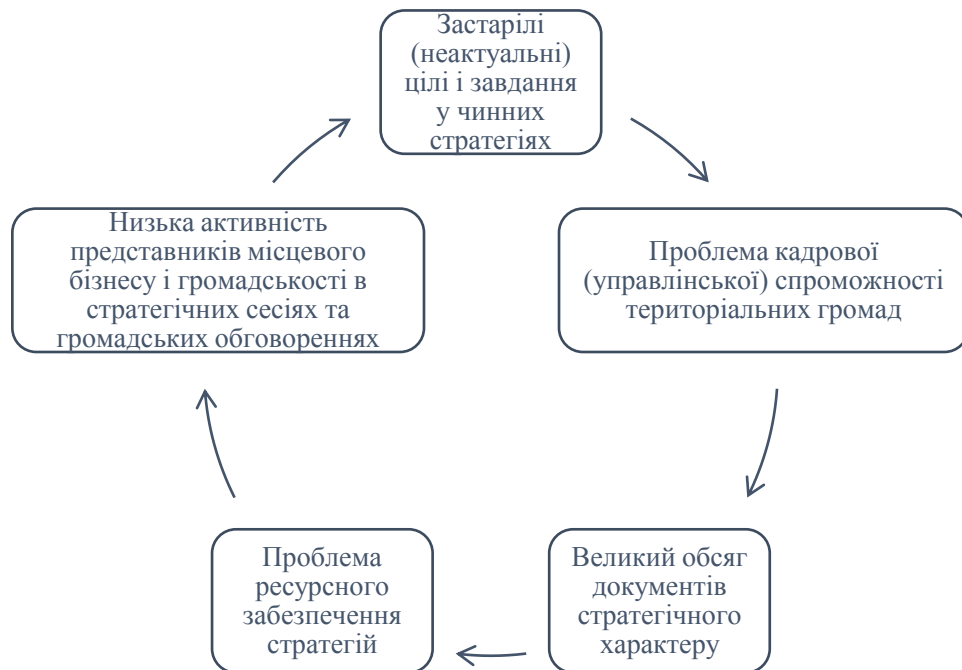


Рис. 1. Взаємозв'язок основних проблем та недоліків чинної системи розробки та реалізації стратегій територіальних громад в Україні

Джерело: узагальнено автором

1. Застарілі (неактуальні) цілі і завдання у чинних стратегіях.

Значна частина наявних стратегій розвитку громад і регіонів є неактуальними на даний час, бо були розроблені ще до повномасштабного вторгнення росії. Відповідно цілі і завдання тих стратегій здебільшого не відповідають вимогам сьогодення. Тому такі документи потребують якнайшвидшої актуалізації та оновлення. Для прикладу, за даними дослідження аналітичного центру «Обсерваторія демократії» у 19-ти із 56-ти громад

Харківської області стратегії затверджувались ще до повномасштабного російського вторгнення і жодного оновлення цих стратегій за 2022-2023 роки не проводилося. Тобто, вони ґрунтуються на неактуальних даних, не відповідають реаліям і є «морально застарілими», оскільки стратегічні пріоритети на кшталт розвитку туризму в найбільш замінованому регіоні Європи та поблизу кордону з російським агресором у чинних документах багатьох громад виглядають абсурдно [3].

2. Проблема кадрової (управлінської) спроможності територіальних громад. Мова насамперед про невеликі сільські і селищні ради, де в структурі управління немає повноцінного відділу (сектору) економіки чи хоча б спеціаліста, який відповідає за підготовку і реалізацію стратегічних документів. Для прикладу, методом телефонного інтерв'ю протягом січня 2025 року у спілкуванні з громадами Чернігівської, Сумської та Харківської областей було з'ясовано (Таблиця 1), що координацію роботи зі стратегічного планування часто здійснюють не профільні фахівці територіальних громад (далі – ТГ).

Наведені у таблиці 1 дані наочно демонструють, що лише в трьох (з дванадцяти опитаних ТГ) роботу з розробки стратегії розвитку координують і супроводжують керівники економічних підрозділів. У інших дев'яти ТГ таку роботу виконують секретарі ради, керуючі справами виконкому чи керівники відділів, які не мають прямого відношення до питання соціально-економічного розвитку.

Крім того, у всіх опитаних громадах розробка стратегії здійснюється у рамках проєктів, що фінансують залучених до роботи сторонніх консультантів (експертів). Раніше Мінрозвитку вже інформувало, що допомагають писати стратегії органам місцевого самоврядування 850 організацій. Найактивнішими тут є програма “U-Lead з Європою», проєкт USAID «Говерла», програма USAID «DOBRE», Асоціація міст України [1].

**Таблиця 1. Відповідальні особи у громадах
за розробку стратегій у 2024-2025 рр.**

Область	Громада	Відповідальна особа	Залучений консультант за підтримки проєкту (так/ні)
Сумська	Комишанська	Секретар ради	Так
Сумська	Березівська	Начальник управління ЖКГ	Так
Сумська	Нижньосироватська	Керуючий справами виконкому ради	Так
Сумська	Попівська	Начальник управління фінансів та економіки	Так
Харківська	Ізюмська	Начальник відділу містобудування та архітектури	Так
Харківська	Вільхуватська	Начальник відділу організаційно-кадрової роботи	Так
Харківська	Берестинська	Завідувач сектору соціально-економічного розвитку	Так
Чернігівська	Новобілоуська	Керуюча справами виконкому ради	Так
Чернігівська	Козелецька	Секретар ради	Так
Чернігівська	Добрянська	Секретар ради	Так
Чернігівська	Новобасанська	Керуюча справами	Так
Чернігівська	Ічнянська	Завідувач сектору економічного розвитку	Так

Джерело: розроблено автором

Залучення зовнішніх експертів до процесу розробки стратегій розвитку здійснюється для забезпечення високої якості цих документів. Однак реалізація та моніторинг виконання стратегічних планів покладаються безпосередньо на територіальні громади. Часто цей процес ускладнюється через дефіцит необхідних компетенцій та відсутність належних стимулів серед місцевих кадрів. Відтак, питання професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників на місцях для ефективного управління процесом стратегічного планування на рівні регіону та громади потребує невідкладного вирішення.

3. Великий обсяг документів стратегічного характеру. У класичному вигляді повний пакет стратегічних документів для області чи громади складається з чотирьох основних продуктів (рис. 2):



Рис. 2. Пакет стратегічних документів для області чи громади

Джерело: побудовано автором

Зазначені на рис. 2 чотири блоки разом складають близько 300-400 сторінок тексту, включаючи графіки, таблиці, рисунки та інші додатки. Такий значний обсяг матеріалу ускладнює його опрацювання і виконання співробітниками обласних адміністрацій та територіальних громад. Крім того, потенційним інвесторам, донорам та іншим зацікавленим особам буде складно переглядати та аналізувати такий об'єм стратегічних документів.

Ще однією важливою проблемою є оперативне внесення змін та оновлення цих масштабних документів стратегічного планування. Це ставить завдання створення пакету стратегічних документів, що буде максимально компактним, гнучким та адаптивним до умов невизначеності.

4. Проблема ресурсного забезпечення стратегій. Фінансова потреба стратегічних документів далеко не завжди відповідає ресурсним можливостям громад. В умовах повномасштабної війни з росією держава

змушена залучати значну частину бюджетних ресурсів на стримування агресора. За цієї ситуації доводиться звужувати ресурсну базу місцевих бюджетів. Зокрема, з бюджетів територіальних громад з 1 жовтня 2023 року відбувається вилучення так званого силового податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Як відомо ПДФО є основним бюджетоутворюючим податком. Його частка в структурі бюджетів територіальних громад становить 50-70 %.

За даними Асоціації міст України орієнтовний обсяг втрат можливостей місцевих бюджетів у 2023 році склав 25 млрд гривень, у 2024 році - 90 млрд гривень [4]. У випадку збереження цих коштів у бюджетах територіальних громад, вони могли бути направлені як на підтримку Збройних сил України, так і на виконання власних стратегій у частині безпекового компоненту та посилення стійкості: ремонт та будівництво укриттів, посилення енергетичної безпеки, соціальний захист постраждалих від війни (внутрішньо переміщені особи, військовослужбовці та члени їх родин), реалізацію ветеранських ініціатив, підвищення рівня медичних та освітніх послуг.

Ще одна проблема ресурсного забезпечення стратегій – нерівномірний і несвоєчасний розподіл державних субвенцій. Наприклад, у державному бюджеті 2025 року є ряд трансфертів місцевим бюджетам, які вже пораховані для кожної територіальної громади і регіону – це базова/реверсна дотація вирівнювання фінансової спроможності та освітня субвенція (основне джерело оплати праці педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти). Натомість ряд інших цільових трансфертів для регіонів і громад розподіляються протягом року рішенням Кабінету Міністрів України за поданням профільних міністерств (таблиця 2).

Війна тільки поглибила ручне управління бюджетними коштами на центральному рівні. За таких умов спрогнозувати ймовірність надходження до регіонів чи громад коштів Державного бюджету України дуже непросто. Також неможливо передбачити час надходження субвенцій до місцевих бюджетів та обсяг ресурсу. Це ускладнює виконання ПЗР стратегій сповільнює досягнення стратегічних цілей.

Таблиця 2. Перелік трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення і розвиток муніципальної інфраструктури на 2025 рік

№	Напрямок	Сума, млрд. грн
1	Реалізація проєктів в рамках Програми з відновлення України	5,0
2	Реалізація проєктів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України	1,6
3	Нова субвенції на реалізацію проєктів в рамках Програми з відновлення України III, Фонд ліквідації наслідків збройної агресії із спрямуванням поточних надходжень до цього фонду на виплату компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти житлового призначення, а також залишку коштів фонду станом на 01.01.2025,	1,0
4	Державний фонд регіонального розвитку	1,0
5	Субвенції на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проєкту «Проєкт розвитку міської інфраструктури – 2»	0,1274

Джерело: сформовано автором на основі [5]

5. Низька активність представників місцевого бізнесу і громадськості в стратегічних сесіях та громадських обговореннях. За даними польових досліджень [6] громадська участь рідко відображається в стратегічному баченні. Розробники стратегій зазвичай уявляють майбутнє з розвиненим економічним потенціалом, соціально захищеними громадянами, активними у громадському житті жителями та прозорою владою, проте ці елементи з'являються швидше як винятки. Лише в окремих стратегіях громадська участь та належне врядування включені до стратегічних цілей. Такі громади є прикладами того, що громадська участь та прозора влада можуть бути пріоритетами стратегічного розвитку, не менш важливими, ніж економічний розвиток або соціальні послуги. [6].

З урахуванням виявлених проблем та з метою підвищення ефективності стратегічного планування на місцевому рівні, можна сформулювати наступні рекомендації:

1. Здійснити якнайшвидше оновлення наявних стратегій розвитку громад та регіонів, беручи до уваги воєнний стан, продовження російської агресії та можливі нові виклики.

2. Залучати експертів від донорських проєктів і програм не лише на етапі розробки, але й для забезпечення супроводу та моніторингу виконання. Розробити та запровадити навчальні програми з питань стратегічного планування для співробітників територіальних громад.

3. Спрощення вимог до стратегій розвитку. Акцент має робитися на якість матеріалу, а не на кількість сторінок. Також важливо розробляти скорочену (презентаційну) версію стратегії розвитку.

4. Включати до плану заходів з реалізації стратегії лише ті проєкти, які можуть бути профінансовані, виходячи з реалій ресурсних можливостей.

5. Збільшити залученість громадськості та місцевого бізнесу до розробки та впровадження місцевих стратегій.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Державна стратегія регіонального розвитку є одним з основних інструментів реалізації регіональної політики в Україні. В областях і громадах розробляються регіональні стратегії розвитку, які мають узгоджуватись з державною стратегією регіонального розвитку і сприяти розвитку відповідних територій.

На практиці області і місцеві стратегії не завжди є дієвими, а пропоновані в них цілі, завдання і проєкти часто носять формальний характер. В умовах повномасштабної війни з росією на місцевому рівні важливо мати ефективні стратегічні документи, що наповнені практичним змістом і здатні сприяти розвитку територій навіть в умовах невизначеності.

Серед наявних проблем розробки, впровадження і моніторингу регіональних і місцевих стратегій можемо виділити наступні:

1. Застарілі (неактуальні цілі і завдання у чинних стратегіях).
2. Проблема кадрової (управлінської) спроможності територіальних громад.
3. Великий обсяг стратегічних документів.
4. Проблема ресурсного забезпечення стратегії.

5. Низька активність представників місцевого бізнесу і громадськості на стратегічних сесіях та при громадських обговореннях стратегій.

Подальші наукові дослідження вбачаються у напрацюванні деталізованого пакету рекомендацій для підвищення ефективності стратегічного планування на місцях в умовах тривалої зовнішньої загрози та невизначеності.

Література

1. Понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html> (дата звернення 13.01.2025).

2. Мінрегіон: працюємо над тим, щоб до кінця року 1000 громад мали власні стратегії розвитку. URL: <https://decentralization.ua/news/13288?page=329> (дата звернення 14.01.2025).

3. Нові реалії зі старими планами: як громади Харківщини (не) оновлюють власні стратегії в умовах війни. URL: <https://www.prostir.ua/?news=novi-realiji-zi-starymy-planamy-yak-hromady-harkivschyny-ne-onovlyuyut-vlasni-stratehiji-v-umovah-vijny> (дата звернення 14.01.2025).

4. «Військовий» ПДФО має бути спрямований на Перемогу / URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/viyskovyy-pdfo-maye-buty-spryamovanyu-na-peremogu> (дата звернення 14.01.2024).

5. Про Державний бюджет України на 2025 рік: Закон України 19 листопада 2024 року № 4059-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text> (дата звернення 16.01.2025).

6. Участь жителів у стратегічному розвитку громади: аналітичне дослідження. URL: <https://decentralization.ua/news/17974> (дата звернення 21.01.2025).

References

1. Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine (2024), “Over 90% of communities are developing or have already approved strategic development documents”, available at: <https://mtu.gov.ua/news/35390.html> (Accessed 13.01.2025).
2. Decentralization (2021), “The MinRegion: we are working for over 1000 hromadas to have their own development strategies by the end of the year”, available at: <https://decentralization.ua/news/13288?page=329> (Accessed 14.01.2025).
3. prostir.ua (2024), “New realities with old plans: how communities of Kharkiv region (not) updating their own strategies in conditions of war”, available at: <https://www.prostir.ua/?news=novi-realiji-zi-starymy-planamy-yak-hromady-harkivschyny-ne-onovlyuyut-vlasni-stratehiji-v-umovah-vijny> (Accessed 14.01.2025).
4. AUC (2024), “The “military” personal income tax should be aimed at Victory”, available at: <https://www.auc.org.ua/novyna/viyskovyy-pdfo-maye-buty-spryamovanyy-na-peremogu> (Accessed 14.01.2024).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2024), The Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2025”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text> (Accessed 16.01.2025).
6. Decentralization (2024), “Participation of residents in the strategic development of the community: an analytical study”, available at: <https://decentralization.ua/news/17974> (Accessed 21.01.2025).

Стаття надійшла до редакції 12.02.2025 р.