

Нормативно-правовий механізм забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку

Кухарська Н. О., Клевцевич Н. А.

Вступ. Соціально-економічний розвиток це процес, який необхідно прогнозувати, планувати та контролювати. Необхідною умовою для успішного вирішення даних завдань є наявність відповідної нормативно-правової бази. Для України, яка побудує нову систему стратегічного планування, програмування та прогнозування, наявність нормативно-правового забезпечення у цій сфері є необхідним чинником дієвого регіонального розвитку.

Питанням стратегічного планування регіонів і формуванню стратегії їх розвитку присвячено фундаментальні дослідження таких вітчизняних науковців, як З. С. Варналій [1], М. І. Долішний [2], О. В. Черевко [3], О. Берданова [4], В. Вакуленко [4], Н. В. Сментина [5] та ін. Переважна більшість українських науковців, оцінюючи політику держави відносно розвитку регіонів в Україні, зазначають збереження значного розшарування соціального та економічного їх розвитку та необхідність застосування науково обґрунтованої державної політики структурних зрушень. Вагомий внесок у дослідження регіонального розвитку та застосування системи стратегічного планування на мезорівні зробили і закордонні вчені: І. Ансофф [6], І. Рісін [7], Г. Мінцберг [8], Б. Альстренд, Дж. Лемпел та ін. Разом з цим, дослідження цих робіт продемонструвало, що мають місце немало дискусійних питань, які відображають недостатній ступень опрацювання цієї проблеми. Наслідком цього є безсистемність при формуванні стратегій регіонального розвитку та слабка ефективність моніторингу їх реалізації. Особливості стратегічного планування на регіональному рівні в сучасних умовах потребують подальшого наукового дослідження та практичної модернізації.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі, визначення проблем, які існують з цього питання, чинників, під впливом яких вони формуються, та обґрунтування напрямків його удосконалення.

Основні результати дослідження. Нормативно-правовий механізм забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку в Україні представлено багатьма документами серед яких, зокрема, Конституція України, Закони України, акти Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. На основі аналізу змісту цих законодавчих актів, вважаємо доцільним систематизувати існуюче законодавче поле, поділивши його за певними ознаками, серед яких виділимо такі як оцінка вихідного рівня розвитку регіонів (документи, що дають можливість оцінити рівень соціально-економічного розвитку регіонів України за результатами реалізації стратегічних планів); перспективи регіонального розвитку (документи, що висвітлюють бачення подальшого соціально-економічного розвитку регіонів); цілі регіонального розвитку (документи, що визначають пріоритети (бачення) регіонального розвитку як сукупності соціальних і економічних цілей); можливі альтернативи регіонального розвитку (документи, що обґрунтовують стратегічні альтернативи регіонального розвитку); реалізація стратегій регіонального розвитку (документи, що містять шляхи та конкретні механізми реалізації регіональних стратегій розвитку); контроль за виконання стратегій регіонального розвитку (документи, що висвітлюють порядок контролю та моніторингу регіональних стратегій розвитку); оцінка дієвості та життєздатності стратегій регіонального розвитку (документи, що відображають оцінку ефективності та результативності реалізації стратегій регіонального розвитку).

Існуюче нормативно-правове забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку України представлено у таблиці 1.

Нормативно-правове поле стратегічного планування в Україні

Критерії впливу на регіональний розвиток	Нормативно правові та законодавчі акти
1	2
Вихідний рівень розвитку	<ul style="list-style-type: none"> • Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п; • Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.11.2015 р. № 932. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п; • Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 р. № 79. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16; • Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 р. № 75. http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016_75.htm.
Перспективи розвитку	<ul style="list-style-type: none"> • Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. № 3059-III. http://dbn.at.ua/load/zakony/20-1-0-1013; • Указ Президента України «Про схвалення Концепції державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001; • Постанова ВР України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» 24.12.1999 р. № 1359-14. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1359-14.
Цілі розвитку	<ul style="list-style-type: none"> • Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14; • Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15; • Законів України «Про державні цільові програми» від 18.03 2004 р. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15; • Указ Президента України «Про схвалення Концепції державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001; • Указ Президента України «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування» від 02.04.2009 р. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/224/2015;

	<ul style="list-style-type: none"> Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» від 04.10.2006 р. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-p.
Альтернативи розвитку	<ul style="list-style-type: none"> Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15; Указ Президента України «Про схвалення Концепції державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001; Постанова КМ України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 № 79. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 № 75. https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1598996&menu=1; Постанова КМ України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017-2019 роки» від 05.08.2015 № 558. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/558-2015-п; Постанова КМ України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 роки» від 31.05.2017 № 411. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-п
Реалізація стратегії	<ul style="list-style-type: none"> Бюджетний Кодекс України від 07.10.2010 р. № 2592-VI. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17; Господарський Кодекс України від 16.01.03 р. № 436-IV. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/BS000110.html; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-вр. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-14. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14; Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III493. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14; Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15; Постанова КМ України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26.04.2003 р. № 621. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-п; Постанова КМ України «Про схвалення Концепції вдосконалення

	<p>системи прогностичних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» від 04.10.2006 р. № 504-р. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-p;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постанова КМ України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.11.2015 р. № 932. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-p
Контроль	<ul style="list-style-type: none"> • Постанова КМ України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p; • Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 р. № 79. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16; • Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 р. № 75. http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016_75.htm
Дієвість, життєздатність	<ul style="list-style-type: none"> • Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p; • Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 р. № 79. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16; • Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 р. № 75. http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016_75.htm

Позитивно оцінюючи започаткування практики стратегічного планування в Україні, необхідно відмітити, що вище наведені документи не містять шляхів досягнення зазначеної мети регіонального розвитку, а терміни її досягнення не відповідають необхідним ресурсами.

Так, наприклад, механізм регіонального планування в Україні затверджений Методичними рекомендаціями щодо формування регіональних стратегій розвитку. Відповідно до цього документу, Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання,

пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку областей та м. Київ на середньо терміновий (4 – 6 років) та довготерміновий (10 – 15 років) періоди. Район, як адміністративно-територіальна одиниця, у цьому нормативно-правовому акті взагалі не розглядається як об'єкт довгострокового планування. Разом із цим, ст. 18 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» передбачає розробку місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на середньо терміновий період, програм економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на короткотерміновий період [9].

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. також розглядає район як об'єкт довготермінового планування [10].

Район як об'єкт довготермінового планування розвитку визначає також і Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зокрема, у ст. 6 та 7 зазначеного закону відмічено, що управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється ВР України, КМ України, центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури, іншими спеціально уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування [11].

Така законодавча невідповідність присутня і у визначенні суб'єкта розробки стратегічних планів та здійснення моніторингу їх виконання. Зокрема, ст. 143 Конституції України визначає, що територіальні громади міст, селищ та сіл безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання [12]. При цьому ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить затвердження програм соціально-економічного розвитку, цільових програм із інших сфер компетенції місцевого самоврядування до виключної компетенції міських, селищних та сільських рад [13]. Цей Закон закріплює за виконками селищних та сільських рад право подання у місцеві державні адміністрації інформації щодо формування

районних програм, а також надання пропозицій до таких програм. Здійснення програм соціально-економічного розвитку районів та областей (за ст. 119 Конституції України) покладається на місцеві держадміністрації. Ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що у питаннях реалізації програм соціально-економічного розвитку державні адміністрації є підзвітними відповідним радам. Водночас практика показує, що розробниками, розпорядниками коштів, виконавцями й органами, що їх контролюють, є саме місцеві державні адміністрації, а Ради, як правило, виконують наглядову функцію [13].

У 2014 р. затверджено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 р. та у 2015 р. – більшість регіональних стратегій розвитку на період до 2020 р. Оцінка досвіду застосування цих документів дає можливість констатувати, що визначені стратегічні цілі та механізм вибору пріоритетів розвитку регіонів держави не змінюються, попри зовнішні зміни та зміни у середині країни. Крім того, часовий лаг стратегічного планування регіонального розвитку у п'ять років є недостатнім для досягнення реальних результатів.

Загальними недоліками вказаних стратегій є: відсутність сформованого і економічно обґрунтованого бачення подальших перетворень соціально-економічної сфери регіонів; описовість і неконкретність стратегій; декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів (стратегії є обов'язковими до виконання, але досить часто вони далекі від реальних потреб місцевого розвитку та можливостей їх ресурсного забезпечення).

Дуже важливим в стратегічному плануванні регіонального розвитку є прийняття ВР України за основу у першому читанні Закону України «Про державне стратегічне планування» [14].

Даний Закон необхідний, оскільки деякі чинні нормативно-правові акти в сфері державного програмування, прогнозування і планування застаріли, не погоджені один з одним і не враховують наявний передовий вітчизняний і закордонний досвід стратегічного планування і т.д. Але слід також зауважити,

що його зміст має певні недоліки: відкрите на сьогодні питання щодо алгоритму узгодження програм, прогнозів, планів, що приймаються на національному, регіональному і місцевому рівнях; є певні питання щодо горизонту планування. В проекті визначено довгострокове планування (понад 5 років), середньострокове (від 3 до 5 років) та короткострокове (1 рік), але це не корелюється зі світовою практикою планування; залишилися невизначеними питання внесення змін у документи державного стратегічного планування – зокрема, у частині визначення підстав, порядку таких змін, повноважень учасників стратегічного планування тощо; не вирішено питання щодо забезпечення виконання документів державного стратегічного планування (а саме матеріального, організаційного і фінансового і т.д.); не чітко прописана відповідальність посадових осіб за невиконання та/або неналежне виконання документів, що розробляються регіональними та місцевими органами управління та влади; проект закону передбачає що розробка документів державного стратегічного планування, має бути відкритою, але, разом із цим, в ньому не прописано конкретні механізми та заходи, які її забезпечують; не відображено процедуру публічного обговорення документів стратегічного розвитку; не має чіткого визначення порядку стратегічного планування на місцях – не зазначаються документи стратегічного планування, повноваження та відповідальність його учасників на цьому рівні.

Тобто, прийняття Закону «Про державне стратегічне планування» є дуже важливим, але його зміст потребує доопрацювання для усунення визначених недоліків.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підбиваючи підсумки розгляду нормативно-правового забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку України можемо відмітити, що механізми, що використовуються, досить різноманітні. Але, не дивлячись на достатньо широкий спектр нормативних актів, комплексний механізм законодавчого та нормативного забезпечення цих процесів поки що не сформовано. Обумовлено це різними чинниками. У сфері удосконалення правових основ регіонального

розвитку в Україні в найближчий час особливо важливими стають такі заходи як усунення протиріч між положеннями деяких законів, що регламентують відношення у цій сфері; підвищення рівня обґрунтованості та доцільності застосування ряду викладених в законодавстві норм; врахування думки суб'єктів правового регулювання при розробці законодавчих актів; розробка механізмів реальної реалізації ряду положень. Реалізація цих заходів позитивно вплине на удосконалення державної регіональної політики.

Подальші наукові дослідження полягають у поглибленому вивченні та формуванні науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / З. С. Варналія. – Київ : НІСД, 2007р. – 768 с.
2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.
3. Черевко О. В. Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України : [монографія] / О. В. Черевко. – Черкаси : Брама-Україна, 2006р. – 424 с.
4. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку: практ. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко. – Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 88 с.
5. Сментина Н. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика : [монографія] / Н. В. Сментина. – Одеса : Атлант, 2015 р. – 365 с.

6. Ансофф І. Стратегічне управління: Пер. з англ. під ред. Євенко Л. І. – М. : Економіка, 2013. – 519 с.
7. Рисин И. Е. Стратегическое планирование регионального развития: современная практика, направления совершенствования : [монография] / И. Е. Рисин. — Москва : Русайнс, 2016 г. – 85 с.
8. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий: Пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. – С-П. : Экономика, 2011. – 336с.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 03.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>
10. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету міністрів України від 6 серпня 2014 № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 23038-VI I // Відомості Верховної Ради України 2011. – № 234. – С. 343.
12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (Редакція станом на 12.04.2012). [Електронний ресурс] – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 17.
14. Про державне стратегічне планування: Проект Закону України від 15.11.2011 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/7uicN1022.322.0>.

Анотація

Кухарська Н.О., Клевцєвич Н.А.

Нормативно-правовий механізм забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку

Представлено нормативно-правове забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку. Розглянуто особливості стратегічного планування на регіональному рівні в сучасних умовах. Проаналізовано проблеми, які перешкоджають використанню системи стратегічного планування, не даючи змоги досягти необхідного рівня вагомості планів та забезпечувати певний рівень їхньої реалізації. Визначено, що в Україні загалом створено нормативно-правова база для дієвого розвитку регіонів, однак вона потребує систематизації та упорядкування, оскільки деякі питання досі залишаються остаточно не врегульованими. Надано пропозиції щодо подальшого вдосконалення інституційних механізмів стратегічного планування на регіональному рівні, що дасть можливість підвищити якість розробки стратегічних документів в процесі прийняття управлінських рішень. Перспективами подальших досліджень є формування науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавства, яке регламентує питання планування та реалізації стратегій соціально економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: стратегічне планування, нормативно-правова база, регіональний розвиток, регіональне управління, місцеве самоврядування, державне управління.

Аннотация

Кухарская Н.А., Клевцевич Н.А.

Нормативно-правовой механизм обеспечения стратегического планирования регионального развития

Представлено нормативно-правовое обеспечение стратегического планирования регионального развития. Рассмотрены особенности стратегического планирования на региональном уровне в современных условиях. Проанализированы проблемы, которые препятствуют использованию системы стратегического планирования, не давая возможности достичь необходимого уровня значимости планов и обеспечивать определенный уровень их реализации. Определено, что в Украине в целом создана нормативно-правовая база для эффективного развития регионов, однако она требует систематизации и упорядочения, поскольку некоторые вопросы до сих пор остаются до конца не урегулированными. Представлены предложения по дальнейшему совершенствованию институциональных механизмов стратегического планирования на региональном уровне, что позволит повысить качество разработки стратегических документов в процессе принятия управленческих решений. Перспективами дальнейших исследований является формирование научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы планирования и реализации стратегий социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: стратегическое планирование, нормативно-правовая база, региональное развитие, региональное управление, местное самоуправление, государственное управление.