

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-69-77>

УДК 338.2

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

STRATEGIC PLANNING IN THE FACE OF UNCERTAINTY

Силенко Микола Федосійовичкандидат економічних наук,
виконавчий директор,

Чернігівське регіональне відділення Асоціації міст України

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6618-6775>**Sylenko Mykola**

Chernihiv Region Office of Association of Ukrainian Cities

У статті досліджено питання стратегічного планування в Україні на державному та місцевому рівнях, виявлено наявні проблеми в умовах тривалої зовнішньої загрози. Здійснено аналіз стратегічних документів, що визначають вектор державної регіональної політики на довгостроковий період. Акцентовано, що Державна стратегія регіонального розвитку є головним інструментом державної регіональної політики України. Окрему увагу сфокусовано на проблемах узгодження планувальних документів з метою досягнення гнучкості при реалізації на регіональному та місцевому рівнях. Запропоновано авторське бачення щодо оптимізації планувальних документів та усунення дублювання. Досліджено проблеми розробки та впровадження коротко-термінових програм економічного і соціального розвитку на регіональному та місцевому рівнях. Виявлено існуючі проблеми державного регулювання у питанні синхронізації стратегічного та бюджетного планування. Сформульовано авторську модель узгодження стратегії розвитку, плану заходів з її реалізації та місцевого бюджету. За результатами дослідження підкреслено необхідність перегляду доцільності розробки та впровадження ряду планувальних документів.

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

The article examines the issues of strategic planning in Ukraine at the state and local levels, identifying the existing problems in the context of a long-term external threat. The analysis of strategic documents that determine the vector of the state regional policy for the long-term period has been made. This article addresses the problem of strategic regional development planning in Ukraine amidst the ongoing war with. Each country develops and implements its own regional policy based on national priorities and socio-economic development status. State regulation of regional development is conducted through instruments and mechanisms of state regional policy. It is emphasised that the State Strategy for Regional Development (hereinafter – SSRD) is the main instrument of the State regional policy of Ukraine. SSRD serves as the primary planning document for coordinating state policies in regions and implementing sectoral strategies. Special attention is focused on the problems of harmonising planning documents to achieve flexibility in implementation at the regional and local levels. The author's vision of optimising planning documents and eliminating duplication is proposed. The problems of development and implementation of short-term programmes of economic and social development at the regional and local levels are investigated. The existing problems of state regulation in the issue of synchronisation of strategic and budget planning are identified. The author's model of coordination of the development strategy, action plan for its implementation and the local budget is formulated. Based on the results of the study, the author emphasises the need to reconsider the feasibility of developing and implementing a number of planning documents. The conclusions highlight that the decentralization reform in Ukraine has promoted strategic planning at both state and local levels. SSRD has become a document setting the direction for long-term state regional policy. In such realities, there is an urgent need to optimize planning documents to reduce bureaucratic burden, eliminate duplication, ensure clear linkage to budget capabilities, and maximize flexibility under uncertainty.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Кожна держава розробляє і впроваджує власну регіональну політику виходячи з національних пріоритетів та стану соціально-економічного розвитку. Державне регулювання розвитку регіонів здійснюється через інструменти та механізми державної регіональної політики. Найважливішим і найскладнішим серед них можемо назвати Державну стратегію регіонального розвитку (далі – ДСРР). Вона є основним планувальним документом для координації державної політики у регіонах та реалізації секторальних стратегій.

Під час повномасштабної війни з росією для України постає завдання побудови максимально гнучкої та дієвої системи стратегічного планування, яка може бути ефективною в умовах невизначеності і тривалої зовнішньої загрози.

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 планування регіонального розвитку в умовах тривалої зовнішньої загрози, невизначеності і прискореного розвитку цифрових технологій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідити та узагальнити поточний стан стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, виявити наявні проблеми в умовах тривалої російської агресії, а також напрацювати пропозиції щодо можливого вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. З моменту запуску реформи з децентралізації влади в Україні почалось активніше використання стратегічного планування як на рівні держави і регіонів, так і територіальних громад. За останні 10 років на різних щаблях управління сформувалось усвідомлення, що саме ДСРР є документом, що визначає вектор державної регіональної політики на довгостроковий період. Це знайшло відображення і в чинному законодавстві, оскільки Закон України

«Про засади державної регіональної політики» визначає, що державна регіональна політика здійснюється відповідно до визначених напрямів на основі системи взаємопов'язаних документів стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики [1].

У серпні 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив ДСРР до 2027 року [2]. Документ окреслює генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблений відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року. Однак повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України у лютому 2022 року змусило українську виконавчу владу шукати способи адаптації ДСРР до реалій життя в умовах воєнного стану. Серед пріоритетів з'являється необхідність відновлення інфраструктури та посилення заходів безпеки, а отже й сам документ потребував доопрацювання.

Внесення змін до діючої ДСРР у 2022 році було практично неможливим, оскільки країна знаходилась у стані так званої «швидкої» війни. Напрацювання пропозицій і адаптація ДСРР до воєнних реалій потребували не одного місяця роботи і консультацій з урядовцями, експертами, всеукраїнськими асоціаціями органів самоврядування тощо. Саме у 2023 році мала б з'явитись нова редакція ДСРР, що відповідає вимогам часу, враховує сценарій тривалої російської агресії та цілком реальні перспективи швидкого вступу України до ЄС. Однак лише в грудні 2023 року Мінінфраструктури презентувало проект оновленої Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [3].

Оновлена ДСРР до 2027 затверджена Кабінетом Міністрів України 13 серпня 2024 року [4]. На її виконання залишається трохи більше трьох років, а це занадто малий термін для повноцінного впровадження стратегічного документу. Таке зволікання із затвердженням головного інструменту державної регіональної політики не сприяє системному підходу до управління територіями. Спостерігається певне розбалансування процесу та втрата координації, оскільки значна частина територіальних громад встигла протягом 2023–2024 рр. розробити і затвердити власні стратегії та (або) плани відновлення та розвитку. За даними Мінінфраструктури станом на березень 2024 року понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку [5].

Варто врахувати, що у відповідності до оновленої ДСРР 2027 мають бути приведені

регіональні (обласні) стратегії і стратегічні документи територіальних громад. Розробка регіональної стратегії з дотриманням усіх необхідних процедур (стратегічні сесії, громадське обговорення, стратегічна екологічна оцінка тощо) займає щонайменше 5–6 місяців. За таких обставин на виконання оновлених стратегічних документів областей України залишається менше 3-х років.

У такій ситуації виникає логічна пропозиція в оновленій ДСРР до 2027 року (а також у регіональних та місцевих стратегіях) передбачити стратегічні і оперативні цілі з горизонтом планування на 2034 рік (+ 7 років). Це дозволить регіональній владі та керівництву територіальних громад при розробці (актуалізації) власних стратегічних документів визначити цілі і завдання опираючись саме на період 9–10 років.

Зволікання із розробкою і затвердженням адаптованої до реалій війни ДСРР породило ще одну системну проблему – наявність неузгодженості у планувальних документах. 18 липня 2023 року Кабінет Міністрів України приймає постанову № 731 «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» [7]. Цей нормативний акт зобов'язує постраждалі від українсько-російської війни громади розробляти план відновлення і розвитку. Натомість такі громади мають право не розробляти стратегію розвитку до 2027 року. Натомість законодавство України не дає відповіді на питання узгодження підготовленої до липня 2023 року стратегії громади з розробкою нового документу (плану відновлення та розвитку).

До описаної вище неузгодженості у 2023 року додається ще одна проблема – ряд грантових проєктів (зокрема USAID DOBRE [8]) за підтримки Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України пропонують ще один документ – Програму комплексного відновлення території.

Хоча необхідність розробки такого документу не визначена на законодавчому рівні, але ряд територіальних громад України за рахунок донорських коштів підготували і затвердили програми комплексного відновлення території. Для прикладу Новобілоуська сільська рада Чернігівської області протягом 2023–2024 рр. розробила і затвердила Програму комплексного відновлення території, План відновлення та розвитку, а наразі ще й розробляє стратегію розвитку до 2027 року [9].

Одним з перших, хто заявив про неузгодже-

ність у планувальних документах був Анатолій Ткачук. Автор здійснив аналіз обох зазначених документів і на його основі сформував логічні питання: «Наскільки доцільно мати на місцевому рівні два документи відновлення: програму та план? Від якого документу можна відмовитись і який зміст має покладатись у такий документ?» [10]

Цілком погоджуючись із думками А.Ткачука можна запропонувати наступну оптимізацію планувальних документів: скасувати нормативний обов'язок щодо розробки Планів відновлення та розвитку, натомість передбачити компонент відновлення у регіональних та місцевих стратегіях. Такий підхід дає змогу зняти неузгодженість та розбалансованість у планувальних документах. Також прибирається зайва бюрократична тяганина, що пов'язана з розробкою, прийняттям та виконанням близьких за змістом планувальних документів в умовах воєнного стану (Таблиця 1).

Ще одне важливе питання, що потребує узгодження – роль та місце обласних (районних, місцевих) програм економічного та соціального розвитку. Варто нагадати, що у 90-х та 2000-х роках державна влада (насамперед) та місцеве самоврядування обласного і районного рівнів в Україні фокусувались здебільшого на коротко- та середньострокових планувальних документах. Такі документи розроблялись разом з проєктом місцевого бюджету на рік і містили, як правило, перелік поточних завдань і заходів. Проєкти розвитку, що були представлені у таких програмах зазвичай не виходили за горизонт планування 1–2 роки. Вимога щодо складання короткострокової програми економічного та соціального розвитку на рівні областей і районів з'явилась у 2000 році разом з прийняттям Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [11]. Сільські, селищні та міські ради також приймали відповідні програми, спираючись на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Стаття 26 зазначеного Закону серед іншого передбачала виключну компетенцію сільських, селищних та міських рад у питанні затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

У сьогоdnішніх реаліях, коли на обласному і місцевому рівнях самоврядування повсюдно впроваджено стратегічне планування, щорічні програми соціально-економічного розвитку дублюють проєкти плану заходів з реаліза-

Таблиця 1

Пропозиція щодо оптимізації планувальних документів

Назва документу	Пропозиція
<u>Програма комплексного відновлення території</u> (необов'язковий документ, не визначено строк реалізації, не належить до системи планувальних документів)	Не розробляти на рівні регіону і громади такий документ. Натомість врахувати основні просторові та містобудівні пріоритети відновлення в стратегії розвитку регіону/громади
<u>План відновлення та розвитку регіону/громади</u> (обов'язковий документ, визначений строк реалізації, належить до системи планувальних документів)	Не розробляти на рівні регіону і громади такий документ. Натомість врахувати основні соціально-економічні пріоритети відновлення в стратегії розвитку регіону/громади
<u>Стратегія розвитку регіону/громади</u> (обов'язковий документ, визначено строк реалізації, належить до системи планувальних документів)	Розробляється до 2027 року (включно), але розширюється горизонт планування (стратегічні і оперативні цілі визначаються з горизонтом планування на 2034 рік. Крім того, стратегія враховує основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети відновлення

Джерело: розроблено автором

ції (далі – ПЗР) стратегії. Таким чином маємо складну і бюрократично обтяжливу процедуру реалізації стратегічних цілей регіону (громади): стратегія розвитку – ПЗР стратегії – програма соціально-економічного розвитку – місцеві цільові програми.

На нашу думку, з метою оптимізації процесу впровадження стратегічних документів, ПЗР стратегії може реалізовуватись одразу через місцеві цільові програми. За такого підходу затвердження щорічних програм соціально-економічного розвитку втрачає свою актуальність, а схема узгодження стратегії розвитку та ПЗР стратегії з бюджетним процесом виглядатиме як на рис. 1.

При впровадженні зазначеної на рис. 1 моделі досягається узгодженість стратегічного і бюджетного планування. За такого підходу бюджетний процес буде підпорядкований виконанню ПЗР стратегії. Таким чином, стратегічне планування на рівні областей і громад набуватиме додаткової актуальності. З іншого боку, це сприятиме переосмисленню бюджетного процесу. Місія останнього більше не зводиться до вирішення поточних завдань на рік, а полягатиме в фінансовому забезпеченні реалізації стратегії громади.

Висновки. Впровадження реформи з децентралізації влади в Україні сприяло поширенню стратегічного планування на дер-

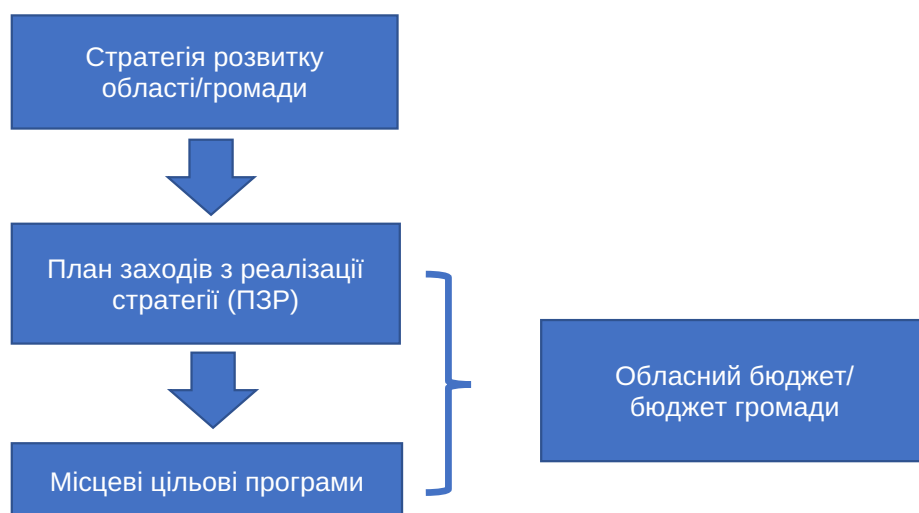


Рис. 1. Схема узгодження стратегічного та бюджетного планування

Джерело: розроблено автором

жавному та місцевому рівнях. ДСРР стала документом, що визначає вектор державної регіональної політики на довгостроковий період.

Однак через повномасштабну агресію російської федерації проти України процес реалізації ДСРР був призупинений, а сам документ потребував адаптації до воєнних реалій. При цьому зволікання з внесенням змін до ДСРР 2027 призвело до розбалансування системи стратегічного планування та появи дублюючих документів.

За таких реалій існує нагальна потреба оптимізації планувальних документів з метою зниження бюрократичного навантаження, усунення дублювання, чіткої прив'язки до бюджетних можливостей та забезпечення максимальної гнучкості в умовах невизначеності.

Подальші наукові дослідження вбачаються у дослідженні питання впровадження стратегічних документів на місцевому рівні, їх залежність від Державного бюджету України та зовнішніх джерел фінансування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення 20.12.2024)
2. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Дата оновлення: 13.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.12.2024)
3. Мінінфраструктури презентувало проект оновленої Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mininfrastruktury-prezentovalo-proekt-onovlenoi-derzhavnoi-stratehiirehionalnoho-rozvytku-na-2021-2027-roky> (дата звернення: 19.12.2024)
4. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF/ed20240822#Text> (дата звернення: 19.12.2024)
5. Мінінфраструктури: Понад 90% громад розробляють або вже затвердили стратегічні документи розвитку. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mininfrastruktury-ponad-90-hromad-rozrobliaiut-abo-vzhe-zatverdily-stratehichni-dokumenty-rozvytku> (дата звернення: 19.12.2024).
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000, N 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення 19.12.2024)
7. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення 23.12.2024)
8. З'явилася Методика формування Програми комплексного відновлення території територіальної громади. URL: <https://www.decentralization.ua/news/17519> (дата звернення 23.12.2024)
9. Офіційний веб-сайт Новобілоуської сільської ради. URL: <https://novobilouska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 23.12.2024)
10. Що не так з плануванням відновлення і розвитку територій під час війни? Замітки з круглого столу проекту «UA-EU: Згуртованість і Розвиток». URL: <https://decentralization.ua/news/17541> (дата звернення 23.12.2024)
11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення 24.12.2024)

REFERENCES:

1. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 156-VIII [On the principles of state regional policy: Law of Ukraine 156-VIII dated February 5, 2015]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (accessed December 20, 2024)
2. Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na 2021-2027 roky, Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serpnia 2020 r. № 695. Data onovlennia: 13.08.2024. [State Strategy for Regional Development for 2021–2027, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 5, 2020 No. 695. Update date: August 13, 2024]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (accessed December 19, 2024)

3. Mininfrastruktury prezentovalo proekt onovlenoi Derzhavnoi stratehii rehionalnogo rozvytku na 2021–2027 roky [The Ministry of Infrastructure presented the draft of the updated State Strategy for Regional Development for 2021–2027]. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/mininfrastruktury-prezentovalo-proekt-onovlenoi-derzhavnoi-stratehiirehionalnogo-rozvytku-na-2021-2027-roky> (accessed December 19, 2024)

4. Derzhavna stratehiia rehionalnogo rozvytku na 2021-2027 roky, zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serpnia 2020 r. № 695 (v redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 serpnia 2024 r. № 940). [State Strategy for Regional Development for 2021-2027, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 5, 2020 No. 695. Amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 13, 2024 No. 940]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF/ed20240822#Text> (accessed December 19, 2024)

5. Mininfrastruktury: Ponad 90% hromad rozrobliaiut abo vzhe zatverdily stratehichni dokumenty rozvytku [Ministry of Infrastructure: More than 90% of communities are developing or have already approved strategic development documents]. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/mininfrastruktury-ponad-90-hromad-rozrobliaiut-abo-vzhe-zatverdily-stratehichni-dokumenty-rozvytku> (accessed December 19, 2024).

6. Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnogo i sotsialnogo rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 bereznia 2000 roku № 1602-III [On state forecasting and development of programs for the economic and social development of Ukraine: Law of Ukraine of March 23, 2000 № 1602-III]. Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR), 2000, N 25. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (accessed December 19, 2024)

7. Pro zatverdzhennia poriadkiv z pytan vidnovlennia ta rozvytku rehioniv i terytorialnykh hromad: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 lypnia 2023 r. № 731 [On approval of procedures for the restoration and development of regions and territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 18, 2023. No. 731]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (accessed December 19, 2024)

8. Ziavylasia Metodyka formuvannia Prohramy kompleksnogo vidnovlennia terytorii terytorialnoi hromady [The Methodology for the Formation of the Program for the Comprehensive Restoration of the Territory of a Territorial Community has appeared]. Available at: <https://www.decentralization.ua/news/17519> (access date 12/23/2024)

9. Ofitsiinyi veb-sait Novobilouskoi silskoi rady [Official website of the Novobilouska Village Council]. Available at: <https://novobilouska-gromada.gov.ua/> (accessed December 23, 2024)

10. Shcho ne tak z planuvanniam vidnovlennia i rozvytku terytorii pid chas viiny? Zamytky z kruhloho stolu proiektu «UA-EU: Zghurtovanist i Rozvytok» [What is wrong with planning for the restoration and development of territories during the war? Notes from the round table of the project "UA-EU: Cohesion and Development"]. Available at: <https://decentralization.ua/news/17541> (accessed December 23, 2024)

11. Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnogo i sotsialnogo rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 bereznia 2000 roku № 1602-III. [On state forecasting and development of programs for economic and social development of Ukraine: Law of Ukraine of March 23, 2000 No. 1602-III]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (accessed December 24, 2024)