

4 Основи політики регіонального та муніципального розвитку України

У цьому розділі розглядаються останні досягнення в політиці територіального розвитку України та можливі способи її посилення після 2022 року. По-перше, у ньому досліджується, як Україна оновила свою законодавчу базу регіонального розвитку з 2014 року. По-друге, аналізується, як нещодавні зміни в системі багаторівневого управління в країні вплинули на здатність держави розробляти та реалізовувати політику регіонального розвитку. Зокрема, оцінюється ефективність існуючих механізмів координації для забезпечення узгодженості вертикальної та горизонтальної політики. По-третє, у розділі вивчаються досягнення та виклики, пов'язані з розробкою інструментів багаторівневого планування регіонального розвитку в Україні. Нарешті, у ньому оцінюється, як обмеження, пов'язані зі створенням, аналізом і розповсюдженням даних з територіальної розбивкою, перешкоджають прийняттю рішень на основі доказів.

Передмова: Опора на основи політики регіонального розвитку України для підтримки післявоєнної відбудови

У цьому розділі аналізується поступ України у зміцненні законодавчої, нормативно-правової та планувальної бази для регіонального розвитку між 2018 і 2021 роками. У ньому також досліджуються завдання, обов'язки та проблеми потенціалу основних учасників, залучених до розробки та впровадження різних регіональних стратегій, проектів та планів заходів у сфері місцевого розвитку.

Міркування щодо повоєнного відновлення України на місцевому рівні

Дані та результати аналізу, представлені в цьому розділі, є особливо актуальними для розробки та реалізації національного плану відновлення на місцевому рівні. Наприклад, оцінка сильних сторін і труднощів, з якими стикаються муніципалітети у реалізації Державної регіональної політики, може допомогти зрозуміти, як вони можуть підтримати реалізацію місцевих проектів відновлення.

У наступних параграфах обговорюється актуальність і наслідки деяких головних висновків розділу щодо відновлення та відбудови України. Вони містять посилання на вкладки, таблиці та діаграми, включені у розділ.

В роботі над відновленням та відбудовою України слід відштовхуватись від місцевих потреб та активів

Широке коло людей вважає реформи регіонального розвитку та децентралізації в Україні від 2014 року дуже успішними. Реформи, які отримали широку громадську підтримку, призвели до покращення в наданні послуг в результаті того, що муніципалітети були наділені широким набором нових адміністративних обов'язків та обов'язків з надання послуг і додатковими фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень, а також стали осередком зусиль з місцевого розвитку.

Просуваючись у розробці та впровадженні національного плану відновлення, уряд має бути обережним, щоб не прийняти централізований підхід до післявоєнного відновлення та відбудови, який би ігнорував важливий потенціал, який зараз має місцевий рівень влади для відновлення економіки та громад. Натомість уряд має прийняти підхід до відновлення, який спиратиметься на місцеві потреби та потенціал як основу для повернення до інтегрованого регіонального розвитку.

Для забезпечення відповідності зусиль з відновлення та відбудови як національним пріоритетам, так і місцевим потребам, Україна повинна тісно залучати всі рівні місцевої влади в міру просування з розробкою та реалізацією національного плану відновлення. В процесі він може спиратися на багаторівневі механізми управління, які були змінені в рамках реформ децентралізації та регіонального розвитку від 2014 року, а також посилювати їх. Це включає об'єднання понад 10 000 громад у 1 469 муніципалітетів, поступову передачу адміністративних завдань і завдань з надання послуг на муніципальний рівень, а також певні кроки в напрямку сильнішої фінансової децентралізації. Це також включає створення агенцій регіонального розвитку та різних вертикальних і горизонтальних координаційних органів, які підтримують узгоджену реалізацію Державної політики регіонального розвитку України на всіх рівнях влади. Ці досягнення є важливим мостом до відновлення місцевої економіки та громад в Україні.

Залучення місцевих органів влади до виконання національного плану відновлення також стане важливим сигналом про постійну підтримку урядом децентралізації та місцевого регіонального розвитку. Зокрема, підтримка муніципалітетів під час післявоєнного періоду відновлення і відбудови та в подальшому періоді має важливе значення для забезпечення швидкого та сталого відновлення територій з одночасним підвищенням їхньої стійкості до можливих майбутніх потрясінь.

Муніципалітети можуть підтримувати місцеві проекти відбудови

У рамках реформ децентралізації від 2014 року об'єднані муніципалітети поступово отримували нові адміністративні завдання та завдання з надання послуг. Це дало їм можливість розвинути важливі навички та набути досвіду планування розвитку, бюджетування та управління інвестиціями (Рисунок 4.7). Щоб місцеві зусилля з відновлення були ефективними, уряд має спиратися на ці важливі активи. Знання та досвід місцевого управління, який муніципалітети отримали з 2014 року, можуть дозволити їм аналізувати територіальні потреби, розробляти та здійснювати місцеві проекти відбудови, керувати фінансуванням на відновлення та відстежувати поступ у задоволенні місцевих потреб.

Незважаючи на ці успіхи, багатьом муніципалітетам, особливо тим, які віднесені до категорії сільських і селищних муніципалітетів, може знадобитися додаткова підтримка для вдосконалення своїх навичок стратегічного планування та управління проектами, наприклад, для адекватної оцінки економічного, соціального та екологічного впливу можливих проектів відновлення та забезпечення їх узгодженості з національними та регіональними пріоритетами. Багато муніципалітетів також можуть скористатися підтримкою, щоб посилити свою здатність пов'язувати фінансування проектів відновлення з місцевими бюджетами та потоками доходів.

Вартість постконфліктної відбудови вимагає залучення неурядових учасників

Існуюча законодавча та планувальна база для регіонального розвитку надає дуже мало можливостей неурядовим організаціям зробити свій внесок у розробку та реалізацію ініціатив з територіального розвитку. У минулому це обмежувало можливості місцевих органів влади залучати підтримку бізнесу, соціальної економіки, наукових кіл та громадян для досягнення цілей територіального розвитку.

Розв'язання надзвичайно складного завдання післявоєнного відновлення вимагатиме мобілізації неурядових організацій в Україні. Вони можуть зробити свій внесок, визначаючи нагальні потреби та надаючи підтримку вразливим верствам населення, особливо у віддалених районах, а також сприяючи розробці, реалізації та моніторингу ініціатив з відновлення. Муніципалітети, зокрема, можуть забезпечити платформу для сприяння та просування широкого залучення зацікавлених сторін до заходів з відновлення. Крім того, громадяни також можуть брати участь у забезпеченні якості та встановленні стандартів надання послуг. Однак спроможність муніципалітетів ефективно взаємодіяти з неурядовими учасниками має бути зміцнена. Опитування ОЕСР, проведене у 2021 році в рамках цього дослідження, показує, що близько 40% із 741 муніципалітету, який надав відповіді, вважають, що їм бракує досвіду, щоб належним чином залучати приватний сектор та окремих громадян до розробки та реалізації планів розвитку (Рисунок 4.6).

Для забезпечення узгодженості політики можна використовувати існуючі координаційні органи

Конгрес місцевих і регіональних влад (Вкладка 4.13), який було створено для підтримки реалізації реформ регіонального розвитку та децентралізації в Україні, можна використовувати як платформу для сприяння діалогу між рівнями влади щодо зусиль з відновлення на місцевому рівні. Важливим завданням Конгресу може бути забезпечення відповідності ініціативи з відновлення місцевим потребам, уникаючи при цьому фрагментарного підходу, який би заважав адекватному використанню фінансування. Однак спочатку необхідно вирішити існуючі проблеми, які досі перешкоджали його ефективності. Це означає забезпечення як висхідної, так і низхідної комунікації між національним урядом – зокрема, Національною радою з відновлення – і місцевими органами влади.

Концепцію планування регіонального розвитку України слід оновити, включивши цілі відновлення

За останні кілька років в Україні було створено більш надійну багаторівневу систему планування регіонального розвитку. Це призвело до розробки нової Державної стратегії регіонального розвитку, стратегій регіонального розвитку в кожній області та кількох сотень планів розвитку міст. Така система забезпечила відносну ясність щодо цілей уряду стосовно територіального розвитку та можливість відстежувати результати регіонального розвитку.

Просуваючись у розробці та впровадженні національного плану відновлення, Україна має скористатися нагодою і винести уроки з викликів, з якими стикаються національні та місцеві органи влади під час реалізації своїх регіональних і місцевих стратегій і планів розвитку. До них належать відсутність ясності щодо інструментів впровадження, які можуть використовувати регіональні та муніципальні органи влади, а також невизначеність щодо джерел асигнування, доступних для фінансування проектів.

Україна також повинна забезпечити повторну розробку або оновлення регіональних і місцевих стратегій і планів розвитку та їх ефективну прив'язку до національного плану відновлення. У світлі руйнувань, спричинених війною, політикам також доведеться ґрунтовно поміркувати над тим, чи не потрібно надалі змінювати загальну мету Державної регіональної політики України. Наприклад, можливо, слід приділити більше уваги підвищенню територіальної стійкості. Крім того, уряду рекомендовано надати повноваження місцевим органам влади включити просторовий вимір у свої регіональні та місцеві стратегії розвитку відновлення, щоб забезпечити ефективне реагування на територіально диференційовані потреби та активи. Досі цього не було в стратегіях регіонального розвитку, які готують області та муніципалітети (U-LEAD, 2022^[1]).

Оптимізація вимог до планування для місцевих органів влади може допомогти у реалізації зусиль з відновлення

З поступовим розгортанням реформ регіонального розвитку та децентралізації місцеві органи влади повинні розробляти все більше стратегій і планів територіального розвитку. Це створює ризик дублювання планувальних документів, що потенційно може призвести до дублювання зусиль. Це також може створити плутанину щодо ієрархічного зв'язку між різними стратегіями та планами та призвести до фрагментованого використання ресурсів, особливо коли цілі різних стратегій та планів не узгоджуються. Крім того, відповідальність за розробку широкого кола стратегій, планів і програм може обмежити людські та фінансові ресурси, доступні для підтримки реалізації. Щоб забезпечити ефективне виконання національного плану відновлення на місцевому рівні, Україні рекомендовано оптимізувати загальні вимоги до планування для місцевих органів влади. При цьому слід досягти балансу між плануванням і реалізацією, забезпечуючи при цьому високу якість обмеженої кількості взаємодоповнюючих стратегій і планів національного та місцевого рівнів.

Місцеві органи влади потребують підтримки для сприяння територіальному економічному розвитку

Посилення спроможності місцевих органів влади сприяти економічному розвитку не було особливим пріоритетом реформ децентралізації та регіонального розвитку від 2014 року. Як витікає з проведених у 2021 році інтерв'ю з місцевими учасниками, муніципалітети загалом не вважали створення середовища, сприятливого для економічного розвитку, одним зі своїх головних обов'язків. Крім того, за результатами опитування, проведеного в рамках проекту ОЕСР у 2021 році, велика частина муніципалітетів відзначила брак чіткості щодо розподілу відповідальності між рівнями влади у сфері підтримки малих і середніх підприємств (Рисунок 4.2).

До травня 2022 року Міжнародний валютний фонд очікував, що у 2022 році ВВП України скоротиться на 35% (IMF, 2022^[2]). Крім того, за оцінками, війна мала призвести до того, що станом на липень 2022 року понад 5,8 мільйона людей залишать країну, а ще мільйони будуть переміщені всередині країни (UNHRC, 2022^[3]). У цьому контексті зусилля з регіонального відновлення мають наголошувати на відбудові конкурентоспроможної місцевої економіки, що вимагає від муніципалітетів ефективної взаємодії з місцевим приватним сектором для підтримки створення робочих місць. Це має поєднуватися, наприклад, із збільшенням державних інвестицій у дослідження, розробки та інновації на місцевому рівні, особливо в сільській місцевості.

Вирішення проблеми нестачі даних на місцевому рівні має фундаментальне значення для забезпечення ефективного відновлення

До вторгнення Україна зіткнулася з численними проблемами щодо недоступності даних про регіональний та місцевий розвиток. Уряд за сприяння міжнародних партнерів повинен буде підтримувати спроможність місцевих органів влади та місцевих неурядових організацій надавати актуальну інформацію про нагальні та довгострокові потреби розвитку. Він також має забезпечити централізований збір даних з територіальною розбивкою, необхідних для процесу відновлення, а також їх представлення на легкодоступній платформі. Це суттєво допоможе в процесі прийняття рішень щодо відновлення та відбудови на основі фактичних даних, а також у відстеженні поступу у рівні задоволення місцевих потреб.

Вступ

Розробка та реалізація політики регіонального розвитку, яка сприяє економічному розвитку та добробуту, ґрунтується на здатності розробити інтегровану стратегію, яка буде адаптованою до потреб, сильних сторін і можливостей на місцях. Це вимагає від політиків формулювання стратегічного бачення з чіткими цілями, визначення політики для його підтримки та участі у плануванні регіонального розвитку, яке буде «індивідуальним для конкретного місця», орієнтованим на результати, спрямованим у майбутнє та узгодженим з національними цілями та місцевими реаліями. Крім того, різні сектори політики та учасники повинні об'єднатися, щоб визначити та реалізувати ініціативи регіонального розвитку та інвестицій узгодженим способом, який оптимізує ресурси. Успіх також залежить від заходів, які проводяться в належному територіальному масштабі, а також від застосування орієнтованого на навчання підходу до розвитку потенціалу.

За останнє десятиліття Україна зробила значні кроки у створенні детальної законодавчої та політичної бази для місцевого та регіонального розвитку, а також розбудови потенціалу до реалізації на всіх рівнях. Це включає реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 року, затвердження законодавчої бази державної регіональної політики країни, а також розробку та реалізацію наступних Державних стратегій регіонального розвитку (ДСРР). Інші здобутки також включають створення агенцій регіонального розвитку (АРР) і запровадження кількох механізмів фінансування, спрямованих на регіональний розвиток. До 2021 року уряд міг ще більше консолідувати цю структуру та підтримувати сильніший орієнтований на місце підхід для кращого досягнення своїх цілей та забезпечення вищого рівня добробуту по всій країні. Однак, щоб скористатися результатами реформ регіонального розвитку, Україні необхідно подолати кілька ключових проблем.

По-перше, кількість планувальних документів, які мають розробити національні та місцеві уряди, збільшилася. Це доповнює численні, а часом і конкуруючі, стратегічні рамки регіонального розвитку, які зараз діють. Це може створити невизначеність щодо цілей Державної регіональної політики України і ризикує привести до фрагментації процесу реалізації та неоптимального використання державних ресурсів. Це також може ускладнити моніторинг та оцінку. По-друге, координація з боку урядового центру у сфері регіонального розвитку залишається відносно слабкою, що перешкоджає зусиллям із забезпечення ефективної реалізації Державної регіональної політики країни між секторами та між рівнями влади. Ситуація ускладнюється відсутністю функціональних механізмів горизонтальної та вертикальної координації, необхідних для підвищення узгодженості та ефективності політики, а також для створення партнерства на основі довіри. По-третє, механізми реалізації політики регіонального розвитку країни та відповідних стратегій, зокрема на обласному рівні, ще знаходяться в зародковому стані. Особливо це стосується роботи АРР у розробці та реалізації стратегій регіонального та місцевого розвитку. По-четверте, багато які з 1469 нещодавно об'єднаних муніципалітетів все ще формують необхідні технічні знання та досвід, щоб ефективно сприяти реалізації державної регіональної політики країни. Це ускладнюється обмеженою участю неурядових організацій протягом усього циклу планування регіонального розвитку. Нарешті, щоб покращити процес прийняття рішень на основі фактичних даних, Україні необхідно підвищити спроможність усіх рівнів влади створювати, аналізувати та поширювати інформацію про ефективність місцевого та регіонального розвитку.

Цей розділ, який оновлює та доповнює звіт ОЕСР «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» за 2018 рік, зосереджується на законодавчій та політичній базі регіонального розвитку, а також на багаторівневих структурах управління, які підтримують регіональний розвиток в Україні. Він починається з аналізу поступу України в перегляді законодавчої та нормативної бази регіонального розвитку. Згодом він досліджує ролі та обов'язки основних учасників, залучених до розробки та реалізації державної регіональної політики країни. Далі в розділі розглядаються останні досягнення в розробці інструментів багаторівневого планування регіонального розвитку в Україні. Завершується він обговоренням досягнень та викликів у створенні орієнтованої на результат системи вимірювання ефективності регіонального розвитку.

Вкладка 4.1. Рекомендації щодо посилення процесів розробки, реалізації та моніторингу рамок стратегічного планування регіонального розвитку в Україні

Наведені нижче рекомендації слід розглянути в часові рамки, які відповідатимуть поточному контексту війни та післявоєнної відбудови та відновлення.

Щоб зміцнити загальну структуру стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, їй рекомендовано:

- Забезпечити подальше узгодження Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) з місцевими стратегіями розвитку. Це можна зробити шляхом:
 - Внесення змін до законодавчої бази, щоб закликати державні, регіональні та муніципальні органи влади проводити обов'язкову оцінку стратегій після перших трьох-чотирьох років реалізації та/або у світлі будь-яких значних економічних, соціальних, екологічних чи політичних змін.
- Віднайти баланс між плануванням та реалізацією розвитку, а також просуванням узгодженості горизонтальної та вертикальної політики. Цього можна досягнути шляхом:
 - Створення національного закону про планування, який визначатиме, які документи довгострокового, середньострокового та короткострокового планування необхідно розробити (включаючи Державну стратегію регіонального розвитку, а також регіональні та місцеві стратегії розвитку), коли та як різні документи повинні бути узгоджені, а також хто повинен нести відповідальність за їх розробку, впровадження та моніторинг.
- Укріпити повноваження та спроможність муніципалітетів створювати умови для посилення місцевого економічного розвитку. Це можна зробити шляхом:
 - Створення нових або зміни існуючих субвенцій¹ на регіональний розвиток для сприяння реалізації проектів підтримки малих і середніх підприємств (МСП).
 - Підвищення обізнаності муніципалітетів щодо їхніх обов'язків з економічного розвитку та надання підтримки у розбудові потенціалу, щоб допомогти їм їх виконувати.
 - Інвестування в поширення інформації муніципалітетам для їх ознайомлення з перевагами та, зокрема, численними ризиками, пов'язаними з державно-приватним партнерством (ДПП) на місцевому рівні, а також з альтернативними варіантами фінансування для надання послуг та інфраструктури.

Для підтримки узгодженої реалізації Державної регіональної політики України на всіх рівнях уряду рекомендовано:

- Посилити координацію політики регіонального розвитку. Наприклад, шляхом:
 - Надання Міністерству розвитку громад і територій (Мінрегіон) більше інструментів для забезпечення його внеску в розробку політики в секторах регіонального/місцевого рівня, наприклад, зобов'язавши його розглядати проекти політичних пропозицій з таких питань, як транспорт і місцевий економічний розвиток.
- Уточнити повноваження та посилити спроможність агенцій регіонального розвитку (АРР) виконувати свої завдання і обов'язки. Це можна зробити шляхом:
 - Прийняття нормативно-правових актів, що вимагають від областей надання АРР мінімального рівня фінансування.
 - Створення траєкторій навчання «рівний-рівному» для сприяння обміну передовим досвідом між українськими АРР та їхніми колегами з країн-членів ОЕСР.

- Посилення механізмів горизонтальної координації у сфері регіонального розвитку шляхом:
 - Посилення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК) шляхом:
 - Визначення та проведення мінімальної кількості сесій на рік із встановленим планом роботи.
 - Оптимізації широкого кола обов'язків МКК, щоб вона могла на своїх засіданнях зосереджуватися на ключових питаннях регіонального розвитку.
 - Надання МКК офіційних повноважень в розробці та/або проміжному перегляді ДСРР.
 - Створення в МКК (технічних) робочих груп, пов'язаних, до прикладу, з моніторингом та оцінкою Державної регіональної політики та ДСРР, а також механізмів фінансування регіонального розвитку.
- Посилити механізми вертикальної координації регіонального розвитку шляхом:
 - Підвищення ефективності Конгресу місцевих і регіональних влад для сприяння проведенню дебатів та обміну думками між рівнями уряду. Це може включати:
 - Встановлення прозорого процесу відбору місцевих представників, які можуть брати участь у засіданнях Конгресу.

Для посилення ефективності ДСРР Україні рекомендовано:

- Пояснити, як уряд обирає за ціль спеціальні функціональні території, згадані в ДСРР. Наприклад:
 - Визначаючи порядок розробки, виконання та фінансування державних програм соціально-економічного розвитку окремих територій.
 - Забезпечуючи, щоб державні програми соціально-економічного розвитку окремих територій включали чіткий опис різних особливих функціональних територій, на які вони спрямовані, а також їхні відносні проблеми розвитку та потенціал.
- Сприяти участі широкого кола урядових і неурядових учасників у повному життєвому циклі стратегій регіонального розвитку. Наприклад:
 - Залучаючи представників різних асоціацій органів місцевого самоврядування, бізнес-палат, аналітичних центрів та провідних організацій громадянського суспільства до проміжного перегляду ДСРР.
- Прояснити зв'язок між ДСРР та Національною економічною стратегією до 2030 року та як обидві рамкові концепції стратегічного планування можуть сприяти регіональному розвитку.

Для посилення впливу стратегій розвитку областей Україні рекомендовано:

- Підвищити якість стратегій регіонального розвитку шляхом:
 - Перегляду та оновлення методології, яка керує їх розробкою, моніторингом та оцінкою.
 - Прийняття запропонованого Мінрегіоном законодавства для зміцнення зв'язку між обласними стратегіями, іншими інструментами планування регіонального розвитку та Державним фондом регіонального розвитку.
- Підвищити ясність щодо механізмів фінансування та реалізації стратегій регіонального розвитку. Наприклад, шляхом:

- Обов'язкового включення до стратегій регіонального розвитку планів реалізації та моніторингу, які вказуватимуть, які суб'єкти будуть залучені, а також їхні конкретні завдання та обов'язки.
- Створення багатогалузевих та багаторівневих механізмів регіональної координації для нагляду за виконанням стратегій регіонального розвитку.

Для посилення спроможності муніципалітетів сприяти територіальному розвитку та виконанню ДСРР Україні рекомендовано:

- Сприяти навчанню муніципалітетів у форматі «рівний-рівному», спираючись на досвід, який деякі з них вже здобули у розробці стратегій місцевого розвитку.
- Сприяти взаємодії муніципалітетів із зацікавленими сторонами, до прикладу, шляхом:
 - Оновлення чинного законодавства, щоб зробити консультації з громадськістю невід'ємною частиною планування розвитку та інвестицій на національному та місцевому рівнях.
 - Надання більш систематичної підтримки розвитку потенціалу муніципалітетів у сфері консультацій із зацікавленими сторонами та налагодження процесів навчання «рівний-рівному».

Для покращення процесу прийняття рішень щодо регіонального розвитку на основі фактичних даних Україні рекомендовано:

- Підвищити доступність актуальної інформації з територіальною розбивкою щодо широкого кола тем. Наприклад, завдяки консолідації Платформи моніторингу ефективності «Громада» шляхом:
 - Забезпечення включення усіх даних, представлених на платформі, у веб-сайт ДССУ та надання користувачам можливості завантажувати необроблені дані, одночасно захищаючи дані респондентів.
 - Включення метаданих для кожного показника, щоб дозволити користувачам зрозуміти, наприклад, одиниці вимірювання для різних показників, а також, як і ким були зібрані дані.
- Інвестувати в генерацію, аналіз і поширення інформації про досвід громадян і користувачів у сфері державних послуг на національному, регіональному та місцевому рівнях.
- Посилити роль ДССУ у зборі, аналізі та поширенні даних між міністерствами та між рівнями управління. Наприклад:
 - Інвестуючи у здатність свого персоналу проводити навчання місцевих урядів, щоб останні могли створювати, аналізувати та поширювати статистику розвитку, а також використовувати дані як інструмент навчання.
 - Розширюючи доступні дані з територіальною розбивкою на порталі ДССУ та інтегруючи дані, представлені на порталах інших державних установ.
 - Створюючи міжвідомчі комісії, наприклад, з питань регіонального розвитку, які відповідатимуть за визначення галузевих потреб у даних, встановлення стандартів для генерування та представлення статистики, а також забезпечення актуальності поточних баз даних і розробки нових.
- Створити загальнодоступну платформу моніторингу ефективності регіонального розвитку, яка дозволить уряду відстежувати та повідомляти широкій аудиторії свої цілі розвитку та показники територіальної ефективності.

Основи стратегічного планування регіонального розвитку в Україні

За останнє десятиліття Україна зробила важливі кроки у створенні комплексної основи для регіонального та місцевого розвитку, дозволяючи урядам усіх рівнів відігравати важливу роль у розробці та реалізації ініціатив регіонального та місцевого розвитку. Прогрес у цій сфері тісно пов'язаний із розгортанням реформ децентралізації в країні, результатом яких стало створення 1 469 об'єднаних муніципалітетів (з початкової кількості понад 10 000 у 2015 році). Компетенція цих муніципалітетів включає широкий спектр нових адміністративних обов'язків і обов'язків з надання послуг, що робить їх центром зусиль з регіонального розвитку. Однак ефективність процесу реформування регіонального розвитку обмежується низкою проблем, таких як значне поширення інструментів планування та відсутність національного закону про планування. Інші обмеження включають обмежений фокус реформ децентралізації та регіонального розвитку на місцевий економічний розвиток, а також роздроблене впровадження реформ децентралізації.

Основи стратегічного планування регіонального розвитку в ОЕСР

Стратегія регіонального розвитку встановлює довгостроковий план досягнення національних, регіональних або місцевих цілей зростання, заснований на баченні. Таким чином, вона об'єднує заходи галузевої політики для регіонального розвитку та сприяє інтегрованим діям, допомагаючи різним секторам зрозуміти довгострокові цілі розвитку та працювати над їх реалізацією (Вкладка 4.2). Вона відрізняється від стратегії регіонального економічного розвитку як масштабом, так і широтою використовуваних інструментів політики.

Вкладка 4.2. Сфера регіонального розвитку

Регіональний розвиток

Регіональний розвиток — це широкий термін, який стосується загальних зусиль, спрямованих на зменшення регіональних розбіжностей і сприяння збалансованому та інклюзивному зростанню в країні, окремому регіоні або столичній, міській чи сільській місцевості. З часом головна мета регіонального розвитку еволюціонувала від втручань згори вниз, спрямованих на зменшення регіональних відмінностей шляхом компенсації менш розвинутих територій, до значно ширшого підходу, спрямованого на підвищення регіональної конкурентоспроможності, часто шляхом прийняття стратегії, яка базується на сильних сторонах та проблемах територіально-диференційованого розвитку. Він наголошує на співпраці між рівнями влади, а також на залученні внеску неурядових організацій.

Політики та стратегії регіонального розвитку

Політика регіонального розвитку стосується набору цілей і пріоритетів, відображених у законах, нормативних актах, а також інструментах планування та бюджетування, які спрямовані на зменшення територіальної нерівності та сприяння інклюзивному та збалансованому соціальному, економічному та екологічному розвитку в країні чи на певній території.

Стратегія регіонального розвитку, в свою чергу, є інструментом довгострокового планування досягнення визначених територіальних цілей. Вона може об'єднати стратегії різних секторів політики для підтримки їх узгодженої реалізації та внеску в продуктивність і привабливість території, а також у добробут її громадян. Це залежить від кількох інших елементів, таких як галузева політика, місцеві органи влади, з якими розділяються політичні обов'язки, і неурядові організації.

Джерело: розробка автора, адаптована на основі (OECD, 2020^[4]).

Багато країн (наприклад, Бразилія, Чилі, Німеччина, Греція, Ірландія, Малайзія, Мексика, Нідерланди, Португалія, Швейцарія, Турецька Республіка та Сполучене Королівство) мають документ, у якому викладено стратегічне бачення їхньої країни. Однак вони часто мають короткий часовий горизонт (наприклад, від одного до шести років). Проте країни дедалі частіше прагнуть розробити стратегії, які охоплюють одне-два десятиліття або навіть довший період часу (наприклад, Коста-Ріка, Чеська Республіка, Фінляндія, Угорщина, Ізраїль, Литва, Норвегія та Словенія) (OECD, 2020^[4]). У країнах, де зміни в уряді зазвичай передбачають помітну зміну пріоритетів, розробка довгострокового стратегічного плану може сприяти безперервності політики та покращенню результатів.

Наслідки низхідного та висхідного планування регіонального розвитку.

Підхід країни до регіонального розвитку може бути «низхідним», «висхідним» або змішаним. У першому випадку національний уряд визначає бачення розвитку та застосовує командно-контрольний підхід до розробки та впровадження політики. І навпаки, висхідний підхід передбачає, що місцеві уряди або інші місцеві суб'єкти визначають місцеві потреби, розробляють і впроваджують плани щодо їх виконання. Сам по собі жоден із підходів навряд чи буде ефективним чи стійким. Низхідні підходи, як правило, зустрічають сильний опір при впровадженні з боку місцевих учасників. Прийняття підходу, який зосереджується головним чином на розвитку «знизу-вгору», може обмежити узгодженість політики, призвести до розриву інвестицій між територіями та зіткнутися з

обмеженнями фінансування. Ключове питання, на яке мають відповісти політики, – як знайти відповідний баланс між двома підходами (OECD, 2020^[4]).

Дані вказують на те, що стратегії, які поєднують низхідний та висхідний підходи, є одними з найефективніших (Crescenzi and Giua, 2016^[5]). Розробка та реалізація довгострокової стратегії регіонального розвитку, яка є результатом широких консультацій із зацікавленими сторонами, може сприяти узгодженості політики між секторами та між рівнями управління, одночасно підвищуючи ефективність використання ресурсів. Вона забезпечує основу для дій, які дозволяють різним учасникам взяти на себе відповідальність за реалізацію ініціатив, необхідних для досягнення бачення довгострокового розвитку суспільства, і формує їхнє розуміння необхідності співпраці (Rojas, Cuadrado-Roura and Fernández Güell, 2008^[6]).

Більшість країн ОЕСР представляють свої довгострокові стратегії регіонального розвитку в рамках регіональної політики, використовуючи різні інструменти планування для формулювання своїх цілей і планів. Наприклад, у країнах Європейського Союзу (ЄС) сім років є звичайним періодом часу, який відповідає циклу політики ЄС. Україна дотримується такої ж практики. Крім того, у багатьох випадках стратегічні документи національного рівня доповнюються стратегіями регіонального розвитку, розробленими місцевими суб'єктами (OECD, 2016^[7]; OECD, 2019^[8]).

Законодавча база регіонального розвитку

Починаючи з 2014 року, уряд розпочав амбітну реформу своїх багаторівневих і територіальних структур управління, яка включала низку реформ децентралізації. Вирішальним моментом стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Цей документ окреслив стратегію посилення демократичного врядування на місцевому рівні шляхом широкої децентралізації, а також поступового об'єднання понад 10 000 громад в 1 469 муніципалітетів. Ці кроки були поєднані зі створенням нової законодавчої бази політики регіонального розвитку шляхом ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики» у 2015 році.

Об'єднана мета реформ децентралізації та регіонального розвитку, започаткованих у 2014/2015 роках, полягала в чотирьох напрямках. По-перше, – у прагненні зміцнити територіальну єдність в економічному та соціальному плані. По-друге, – у підвищенні добробуту всіх громадян, незалежно від місця їхнього проживання. По-третє, – у підвищенні конкурентоспроможності регіонів і муніципалітетів. По-четверте, – у тому, щоб поставити муніципалітети в центр зусиль розвитку, одночасно посилюючи рівень місцевої демократії.

Закон «Про засади державної регіональної політики» від 2015 року закладено в основу системи регіонального розвитку України

Закон «Про засади державної регіональної політики» від 2015 року мав на меті забезпечити формування комплексної, послідовної та реалістичної політики регіонального розвитку (Вкладка 4.3). Закон заклав міцну основу для законодавчої бази регіонального розвитку України. Дійсно, він чітко окреслив основні інструменти політики, включаючи Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР), а також ключових учасників, залучених до її розробки та координації. У той же час закон є неоднозначним щодо розробки, впровадження та моніторингу кількох інструментів планування, що підриває його ефективність і створює невизначеність для учасників на всіх рівнях влади.

Вкладка 4.3. Закон України «Про засади державної регіональної політики»

Закон 2015 року встановив ключові концепції регіонального розвитку, такі як Державна регіональна політика, програми та проекти регіонального розвитку. Він також запровадив набір інструментів планування регіонального розвитку: Державну стратегію регіонального розвитку (ДСРР), стратегії регіонального розвитку (обласного рівня) та відповідні плани заходів, а також стратегії розвитку міст, селищ і сіл. Крім того, було встановлено, які суб'єкти відповідають за розробку та реалізацію Державної регіональної політики країни та її основних інструментів планування.

Зокрема, затвердженням Закону «Про засади державної регіональної політики» було встановлено, що створений у 2012 році Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) має забезпечувати фінансування реалізації державної та регіональної стратегій розвитку. Він також запровадив базові концепції моніторингу виконання стратегій і планів заходів регіонального розвитку країни та передбачив можливість створення агенцій регіонального розвитку (АРР), а також Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку.

Після ухвалення закону «Про засади державної регіональної політики» Кабінет Міністрів України прийняв постанову 931, яка встановлює порядок розроблення, моніторингу та оцінки ДСРР.

Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015^[9]; CabMin, 2018^[10]).

сукупності Закон «Про засади державної регіональної політики» та постанова Кабінету Міністрів (КМУ) від 2015 р. № 931 (CabMin, 2018^[10]) надають відносно детальну інформацію про основні інструменти планування, які складають Державну регіональну політику України (Таблиця 4.1 та Рисунок 4.1). Це ДСРР та стратегії регіонального розвитку, які мають бути розроблені кожною областю. Всі вони пов'язані з циклом планування ЄС. Кожен із цих інструментів планування має бути підкріплений планами заходів. Плани заходів стратегій регіонального розвитку є основою для розробки проектів регіонального розвитку та інвестицій.

Таблиця 4.1. Основні інструменти планування регіонального розвитку в Україні

	Державна стратегія регіонального розвитку	Регіональні стратегії розвитку
Область застосування	Національний рівень	Обласний/регіональний рівень
Створення	Обов'язково	Обов'язково
Часові рамки	7 років	7 років
Розробка координується	Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон)	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації
Затвердження	Кабінет міністрів (Кабмін)	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради
Консультація	З суб'єктами регіонального розвитку	З суб'єктами регіонального розвитку
Плани заходів	Один на перші 3 роки, другий на останні 4 роки	
Оновлення	Можливе через 3 роки	Не вказано
Зміст	- Тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів; - Пріоритети державної регіональної політики; - Стратегічні цілі та напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва;	- Тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; - Стратегічні цілі та пріоритети розвитку; - Оперативні цілі; - Основні завдання та механізми реалізації; - Система моніторингу та оцінки.

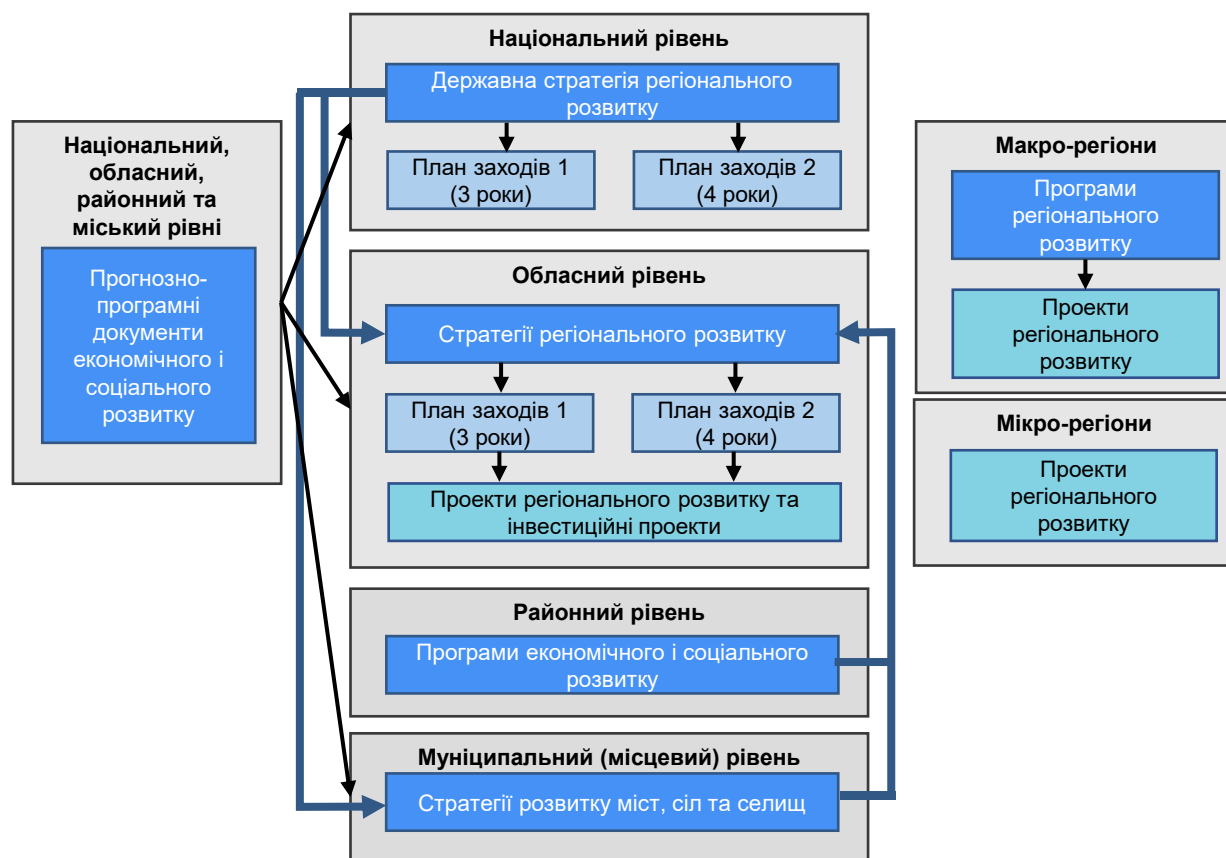
	- Оперативні цілі; - Основні завдання та механізми реалізації; - Система моніторингу та оцінки.	
Підлягає узгодженню	Не застосовується	ДСРР
Джерела фінансування	- Кошти Державного бюджету України, зокрема ДФРР; - Кошти місцевих бюджетів; - Благодійні внески; - Кошти міжнародних організацій.	

Джерело: Розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015^[9]; CabMin, 2018^[10]).

Закон «Про засади державної регіональної політики» та постанова Кабміну № 931 також згадують ряд додаткових інструментів планування. До них належать стратегії розвитку міст, сіл і селищ, розробка яких не є обов'язковою. Також йдеться про регіональні програми розвитку макрорегіонів України. Це спеціально визначені території, які можуть складатися з кількох регіонів або їх частин, які об'єднані спільними ознаками та «характеризуються спільними проблемами розвитку». (Verkhovna Rada, 2015^[9]). Так само, відповідно до Закону «Про засади державної регіональної політики», проекти регіонального розвитку можуть реалізовуватися на мікрорегіональному рівні. Однак відповідне законодавство надає дуже обмежену інформацію про процедури розробки, впровадження та контролю цих інструментів. Це створює невизначеність на всіх рівнях влади та перешкоджає належній реалізації Закону «Про засади державної регіональної політики».

На папері законодавча база передбачає комбінований висхідний та низхідний підхід до планування регіонального розвитку. На практиці, однак, переважає низхідний підхід. Чинне законодавство передбачає частковий низхідний підхід, оскільки розробка обов'язкових стратегій регіонального розвитку та добровільних стратегій міст, сіл і селищ має відповідати положенням ДСРР та узгоджуватися зі стратегічними пріоритетами державного управління. У той же час Закон «Про засади державної регіональної політики» підтримує висхідний підхід, оскільки вказує, що такі суб'єкти, як муніципалітети, можуть подавати пропозиції щодо розробки ДСРР, стратегій регіонального розвитку та відповідних планів заходів. Так само розробка стратегій регіонального розвитку повинна здійснюватися з урахуванням стратегій міст, селищ і сіл, а також пріоритетів розвитку так званих депресивних територій. Однак, оскільки Закон «Про засади державної регіональної політики» не вимагає створення планів розвитку від органів місцевого самоврядування, ці процеси планування знизу в основному не здійснюються. Крім того, не згадуючи неурядових суб'єктів, закон «Про засади державної регіональної політики» обмежує їх потенційну роль у розробці різноманітних національних, регіональних та місцевих стратегій і планів розвитку (Рисунок 4.1).

Рисунок 4.1. Інструменти планування регіонального розвитку, визначені Законом «Про засади державної регіональної політики»



Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2015^[9]).

ДСРР і місцеві стратегії розвитку потребують постійного узгодження

У той час як Закон «Про засади державної регіональної політики» вказує на те, що «завдання та заходи» ДСРР можуть бути оновлені через три роки, він не містить подібних механізмів для стратегій регіонального та місцевого розвитку. Це означає, що у разі середньострокової зміни ДСРР інструменти планування областей і муніципалітетів можуть стати неузгодженими. Щоб виправити це, будь-яка зміна законодавчої бази повинна вказувати, що після перших трьох-чотирьох років впровадження державні, регіональні та місцеві органи влади повинні проводити обов'язкову оцінку стратегій у світлі будь-яких суттєвих економічних, соціальних, екологічних чи політичних змін. Ця оцінка не повинна обмежуватися запропонованими завданнями та заходами стратегії, а має також включати структуру її результатів.

Відсутність загальнодержавного закону про планування створює ризик дублювання зусиль з планування

Закон України «Про засади державної регіональної політики» не замінив, а навпаки доповнив низку законів, прийнятих з 2000 року, які впливають на систему планування регіонального розвитку (Додаток Таблиця 4.А.1). Кожен із цих законів стосується різних інструментів короткострокового, середньострокового та довгострокового планування, створюючи дуже складний комплекс

взаємопов'язаних стратегій, планів, програм і проектів, які часто безпосередньо пов'язані з регіональним і місцевим розвитком. Це може призвести до дублювання зусиль з планування на різних рівнях управління та надмірного акцентування уваги на розробці стратегій і планів на шкоду їх реалізації. Це також може призвести до неоптимального розподілу ресурсів і створити плутанину щодо ієрархічного зв'язку між різними інструментами планування. Для сприяння узгодженості горизонтальної та вертикальної політики уряд має розглянути питання про створення національного закону про планування, який визначатиме, які інструменти довгострокового, середньострокового та короткострокового планування необхідно розробити, коли та як різні інструменти мають бути узгоджені, а також хто має нести відповідальність за їх розробку, реалізацію та моніторинг. Такий закон має також розрізняти довгострокові стратегії високого рівня та оперативні короткострокові плани заходів, а також визначати механізми фінансування для кожного плану чи стратегії.

Складний взаємозв'язок між реформами децентралізації та регіонального розвитку

Реформи децентралізації та регіонального розвитку, запроваджені з 2014 року, слід розглядати як взаємозалежні та взаємодоповнюючі з точки зору їх політичних цілей, учасників та механізмів реалізації. Головною метою як Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 року, так і Закону «Про засади державної регіональної політики» 2015 року було забезпечення єдності держави як «необхідної основи для регіонального розвитку» (National Institute for Strategic Studies, 2020^[11]).

Зміни багаторівневої системи управління в Україні після 2014 року роблять її більш сприятливою для орієнтованого на місце регіонального розвитку

Схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та проведення низки законодавчих реформ (Додаток Рисунок 4.С.2) зробили багаторівневу систему управління та децентралізації України більш сприятливими для орієнтованого на місце регіонального розвитку. Наприклад, Концепція передбачає забезпечення доступності та якості державних послуг, виходячи з місцевих потреб. Вона також спрямована на те, щоб оптимізувати розподіл повноважень між місцевими органами влади відповідно до принципів субсидіарності, визначивши базовий перелік обов'язків для кожного рівня. Багато з них безпосередньо пов'язані з регіональним і місцевим розвитком. Вони включають:

- Обласні державні адміністрації: регіональний розвиток та розвиток регіональної інфраструктури;
- Місцеве самоврядування: місцевий економічний розвиток, планування розвитку території громади та розвиток місцевої інфраструктури.

Крім того, Концепція передбачає забезпечення місцевих органів влади необхідними матеріальними, фінансовими та організаційними ресурсами для виконання їхніх повноважень. У сукупності в результаті дій уряду, спрямованих на підтримку впровадження Концепції, було переосмислено інституційні, нормативні та фінансові рамки, в яких розробляється та реалізується державна регіональна політика. Нормативно-правова база регіонального розвитку перегукується з багатьма елементами реформи децентралізації. Наприклад, закон «Про засади державної регіональної політики» підкреслив важливість вертикальної координації та субсидіарності. Закон також передбачає можливе створення різних суб'єктів та механізмів, які могли б сприяти реалізації реформ децентралізації, зокрема АРР та Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (МКК). Перші могли би підтримувати практичну розробку та реалізацію проектів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності, а також підвищення місцевого добробуту та економічного розвитку. Друга могла б слугувати форумом для обговорення найрізноманітніших тем, які безпосередньо стосуються як децентралізації, так і реформ

регіонального розвитку. Однак, незважаючи на взаємодоповнюваність, взаємопов'язаний характер обох реформ також створює значні проблеми для їх ефективності.

Нелінійне впровадження обох пакетів реформ створило невизначеність

З 2014 року тривають постійні спроби запровадити або змінити законодавство, пов'язане з пакетами реформ децентралізації та регіонального розвитку. Це не було лінійним процесом. Ініційоване різними міністрами прийняття поправок у різний час призвело до протиріч. Ситуація ускладнилася розгортанням процесу об'єднання муніципалітетів, який тривав кілька років, а також створенням нових консолідованих районів у 2020 році. Ці процеси супроводжувалися поступовим збільшенням завдань і відповідальності муніципалітетів, а також створенням багатьох нових субвенцій на фінансування ініціатив регіонального та місцевого розвитку (див. Розділ 5).

У результаті суб'єктам, залученим до планування та реалізації регіонального розвитку, довелося пристосовуватися до мінливого нормативного та інституційного середовища, а також до нових фінансових реалій. Це призвело до невизначеності і обмежило здатність посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях приймати обґрунтовані рішення щодо регіонального розвитку. Крім того, частина реформи децентралізації, яка була запланована в 2014 році, ще не реалізована. Наприклад, спроби закріпити в Конституції новий адміністративно-територіальний устрій і запровадити систему префектів на обласному та районному рівнях не знайшли необхідної підтримки.

Розглядаючи додаткові реформи, пов'язані з регіональним розвитком і децентралізацією, уряд повинен робити акцент на тих змінах у політиці, які можуть створити певність для учасників на всіх рівнях в короткостроковій перспективі та, наскільки це можливо, можуть бути здійсненими в рамках існуючої нормативної та інституційної бази. До цього слід додати більш довгострокові дії, такі як зміна Конституції та запровадження національного закону про планування.

Підвищення уваги до місцевого економічного розвитку зміцнить реформи децентралізації та регіонального розвитку

Головні цілі реформ регіонального розвитку та децентралізації поєднують регіональний та муніципальний економічний розвиток. Однак занепокоєння викликає той факт, що збільшенню спроможності місцевих органів влади сприяти економічній діяльності приділено порівняно мало уваги.

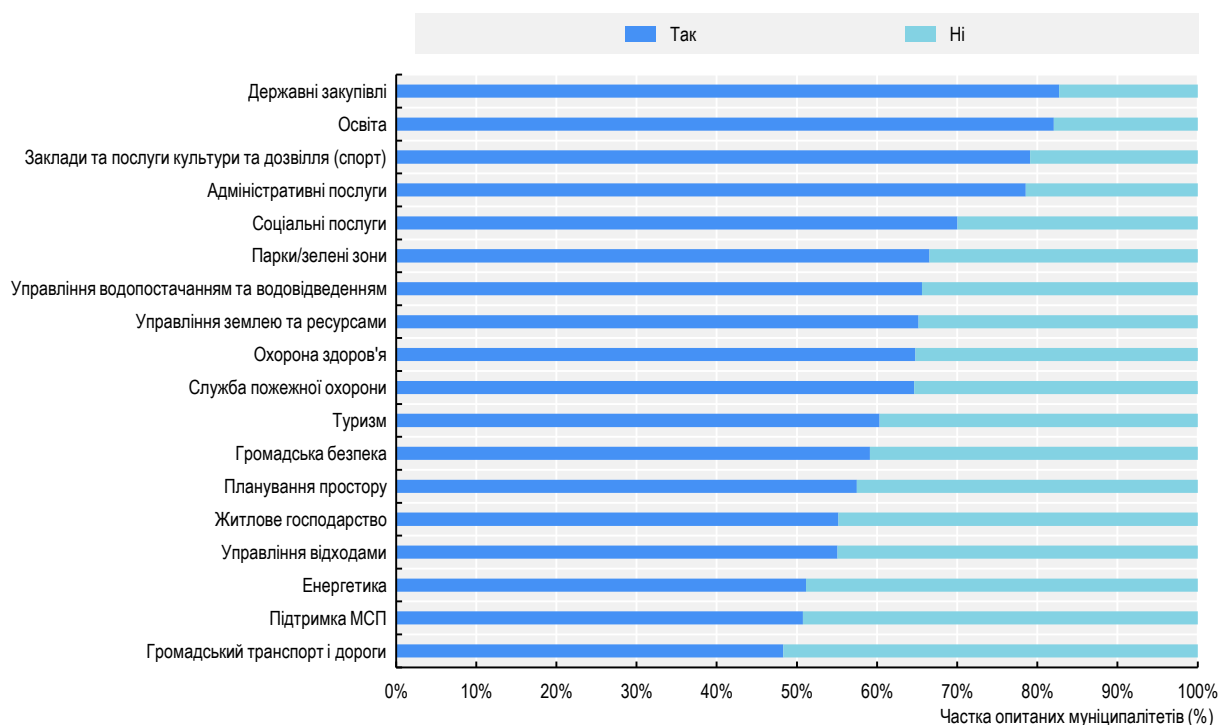
З реалізацією реформи децентралізації основним напрямком стало покращення рівня надання різних адміністративних та соціальних послуг (наприклад, послуги у сфері освіти та охорони здоров'я). Проте для багатьох місцевих урядів створення середовища, сприятливого для місцевого економічного розвитку, не було політичною метою. Це сфера, у якій більшість українських муніципалітетів історично мали обмежені обов'язки, і місцеві лідери вважають надання соціальних послуг своїм головним пріоритетом (OECD, 2021^[12]). До цього також додається загальне уявлення муніципалітетів про те, що розподіл завдань і відповідальності між рівнями влади в сферах, тісно пов'язаних з економічним розвитком, є нечітким. Насправді результати опитування в рамках проекту ОЕСР (Рисунок 4.2) показують, що сферою, в якій опитані муніципалітети повідомляють про найменшу ясність щодо обов'язків, є громадський транспорт і дороги, і одразу за нею йде підтримка малих і середніх підприємств (МСП) та енергетика (Вкладка 4.4). У цих областях близько 50% опитаних муніципалітетів вказали на відсутність чіткого розподілу відповідальності між рівнями влади. До прикладу, законодавство не вказує чітко, хто несе відповідальність за фінансування та виконання робіт з будівництва та утримання місцевих доріг. У той час як Закон «Про місцеве самоврядування» вказує, що ця відповідальність лежить на об'єднаних муніципалітетах, Закон «Про автомобільні дороги» визначає, що вона покладена на обласні державні адміністрації. І навпаки,

Закон «Про місцеві державні адміністрації» вказує, що це прерогатива районів (Verkhovna Rada, 2021^[13]; Verkhovna Rada, 2021^[14]; Verkhovna Rada, 2021^[15]).

Вкладка 4.4. Онлайн-опитування ОЕСР

Щоб доповнити нечисленні дані про результати реформ децентралізації, у вересні та жовтні 2021 року ОЕСР попросила муніципалітети взяти участь в онлайн-опитуванні. Метою опитування була оцінка впливу реформи об'єднання в Україні на ефективність муніципалітетів. Зокрема, була спроба зібрати інформацію про їхні думки щодо того, як реформи децентралізації, включно з процесом об'єднання, вплинули на надання місцевих послуг, фінансування та співпрацю з неурядовими учасниками, а також їхнє уявлення про поточні проблеми. Опитування включало розділи про процес об'єднання, створення центрів надання адміністративних послуг, адміністративний потенціал, місцеві фінанси та інвестиції, місцеву демократію та участь громадськості тощо. За підтримки Кабміну та Міністерства розвитку громад та територій (Мінрегіон) опитування було розповсюджене серед всіх муніципалітетів. Загалом опитування пройшов 751 муніципалітет, що охоплює 119 районів, а також 24 області та місто Київ.

Рисунок 4.2. Уявлення муніципалітетів про чіткість розподілу завдань та обов'язків



Примітка: Запитання: чи вважаєте ви, що є ясність у розподілі завдань і відповідальності у наступних сферах між вашим муніципальним урядом та іншими (місцевими) урядами: іншими муніципальними урядами, районами, областями та центральним урядом)? Варіанти відповідей: Управління відходами; Управління водопостачанням та водовідведенням; Державні закупівлі; Житлове господарство; Охорона здоров'я; Соціальні послуги (наприклад, підтримка сімей, дітей, людей похилого віку тощо); Громадський транспорт і дороги; Освіта; Заклади та послуги культури та дозвілля (спорт); Туризм; Парки/зелені зони; Громадська безпека; Служба пожежної охорони; Планування простору; Управління землею та ресурсами; Підтримка МСП; Енергетика; Адміністративні послуги; Інше. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від усіх муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Декілька елементів виправдовують підвищену увагу до сприяння місцевому економічному розвитку. Наприклад, чисельність населення та робочої сили майже в усіх регіонах зменшується через низку факторів, у тому числі через трудову міграцію до ЄС. Це має серйозні наслідки для рівня продуктивності. Крім того, економіка України все більше залежить від Київської області та міста Києва, тоді як інші області відстають. Уряд має використати наступний етап процесу децентралізації для зміцнення повноважень і спроможності муніципалітетів створювати умови для посилення місцевого економічного розвитку. Уряд міг би надавати муніципалітетам вказівки щодо важелів, які вони можуть використовувати для стимулювання економічного розвитку, а також покращення підтримки розвитку місцевого державно-приватного партнерства (ДПП). Це мало б включати вказівки національного уряду щодо досвіду, необхідного для встановлення та управління ДПП, зокрема, численні ризики, пов'язані з такими партнерствами, включаючи регуляторне захоплення, конфлікти інтересів та довгострокові фінансові обмеження для муніципальних фінансів (див. Розділ 5). Рекомендації також повинні бути спрямовані на забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування були добре поінформовані про альтернативи ДПП, а також про потенційні вигоди та ризики, пов'язані з ними. Це також може означати створення або зміну існуючих субвенцій на регіональний розвиток для сприяння реалізації проектів підтримки МСП та розбудови потенціалу місцевого уряду взаємодіяти з місцевими бізнес-спільнотами (наприклад, для визначення їхніх потреб, для спільної розробки місцевих інвестиційних проектів). Крім того, це може передбачати сприяння співпраці між місцевими підприємствами та вищими навчальними закладами та/або професійно-технічними закладами для забезпечення відповідності освітніх та навчальних програм поточним і майбутнім потребам у робочій силі. Подібні дії сприятимуть досягненню цілей ДСРР та реформ децентралізації, спрямованих на підвищення економічного добробуту громадян, а також зміцнення фінансової спроможності всіх рівнів влади за рахунок збільшення податкових надходжень.

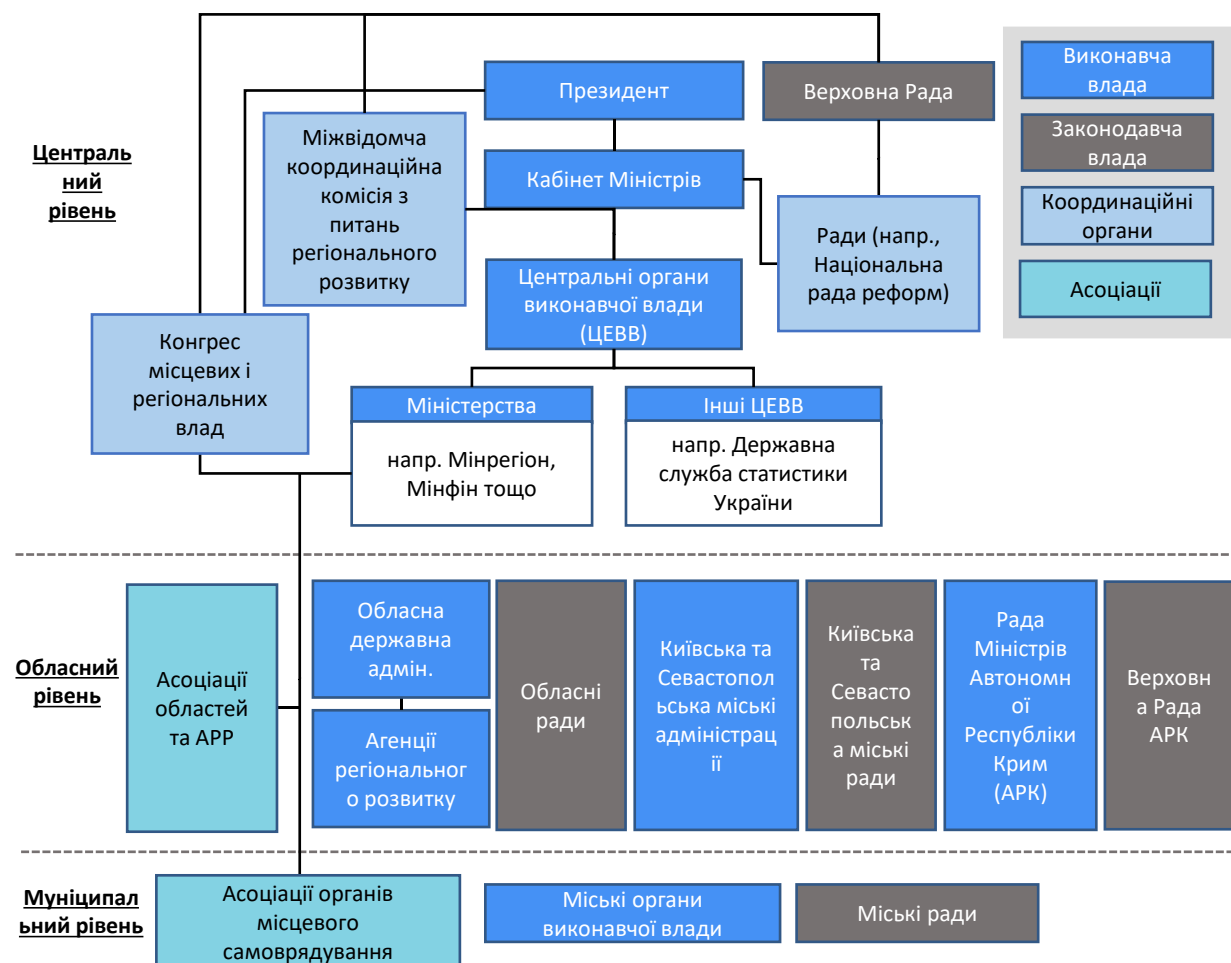
Успіх цих зусиль залежить від ефективної співпраці широких кіл громадськості і неурядових учасників, залучених до розробки та реалізації державної регіональної політики. Поступ України на шляху створення продуманої системи управління регіональним розвитком та проблеми, з якими вона стикається у плані багаторівневої координації, розглядаються в наступному розділі серед інших елементів.

Управління регіональним розвитком в Україні

Управління регіональним розвитком і питаннями державних інвестицій. В результаті реформ регіонального розвитку та децентралізації в Україні, запроваджених з 2015 року, було переосмислено склад урядових та неурядових учасників та взаємодію між ними. Ці зміни відображають поступовий зсув парадигми управління, яка раніше характеризувалася домінуючим центральним урядом, що встановлює цілі розвитку та використовує свою деконцентровану адміністративну структуру для забезпечення реалізації. Поступово Україна рухається до нового підходу, який, в принципі, віддає перевагу більшій багаторівневості співробітництва та координації та наголошує на розбудові місцевого потенціалу для вирішення місцевих проблем. Однак така зміна вимагає часу. Це вимагає як зсуву в адміністративній культурі, так і модифікації інституційної структури.

Щоб система планування регіонального розвитку працювала ефективно, Україні необхідно консолідувати керівну структуру (Рисунок 4.3), сприяти структурному залученню неурядових учасників до циклу планування та покращити функціонування запроваджених механізмів вертикальної та горизонтальної координації.

Рисунок 4.3. Основні учасники планування та реалізації регіонального розвитку



Джерело: розробка автора.

Керівна роль у регіональному розвитку на національному рівні

До системи планування регіонального розвитку на національному рівні залучено широкий спектр державних суб'єктів. Це відображає міжгалузевий характер регіонального розвитку, що пов'язує такі сфери політики, як економічний розвиток, житлове будівництво, енергетика та освіта. Це також пояснює безпосередню участь більшості профільних міністерств України у розробці та реалізації ДСРР. Особливо важливу роль відіграють три суб'єкти центрального уряду: Кабмін, Міністерство фінансів (Мінфін) та Мінрегіон (Таблиця 4.2). Протягом останніх кількох років координація регіонального розвитку з боку урядового центру залишалася обмеженою, що перешкоджало злагодженості політики.

Таблиця 4.2 Основні виконавці на національному рівні

Учасник	Обов'язки
Кабінет Міністрів (КабМін)	Кабмін складається з «президії» Кабінету Міністрів, до складу якої входять Прем'єр-міністр України, його віцепрем'єр-міністри, а також інші міністри. Усі урядові рішення голосуються та ухвалюються на засіданнях Кабміну. Що стосується регіонального розвитку, Кабмін відповідає за затвердження ДСРР та планів заходів до неї, а також керівних принципів щодо їх розробки, реалізації, моніторингу та оцінки.
Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон)	Мінрегіон є центральним органом виконавчої влади, який керує впровадженням реформ децентралізації та регіонального розвитку. Зокрема, він відповідає за управління розробкою, реалізацією, моніторингом та оцінкою ДСРР та планів заходів. Мінрегіон також безпосередньо відповідає за управління ДФРР (див. Розділ 5).
Міністерство фінансів (Мінфін)	Мінфін відповідає за формування та виконання державного бюджету України та розподіл коштів між рівнями влади. Розпоряджається субвенцією на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (див. Розділ 5). Мінфін також керує Порталом «Прозорий бюджет», який представляє фінансові дані щодо широкого ряду показників, що стосуються національних і місцевих державних фінансів. Якщо органи місцевого самоврядування прагнуть отримати позику, їм потрібен чіткий дозвіл Мінфіну.

Джерело: розробка автора.

Посилення позиції впливу Мінрегіону може покращити координацію державної регіональної політики

За адміністрації президента Порошенка (2014-2019 рр.) міністр регіонального розвитку був одним із віцепрем'єр-міністрів країни. Однак з 2019 року міністр, відповідальний за регіональний розвиток, більше не займає посаду віцепрем'єр-міністра. Крім того, із серпня 2019 року Мінрегіон очолювали три різні міністри, створюючи невизначеність щодо пріоритетів політики міністерства та послаблюючи здатність міністерства ефективно координувати політику на національному та місцевому рівнях влади. Це на відміну від попередніх п'яти років (грудень 2014 – серпень 2019), коли міністр, відповідальний за регіональний розвиток, не змінювався. Інші національні державні органи, такі як Кабмін, також не змогли посилити міжгалузеву координацію на підтримку державної регіональної політики. Наприклад, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку безуспішно намагалась функціонувати оптимально. Цей координаційний орган був створений у 2015 році, але відтоді провів лише дві офіційні зустрічі.

Для посилення координації державної регіональної політики уряду рекомендовано вжити низку додаткових заходів. Варто розглянути можливість надання Мінрегіону більшої кількості інструментів для сприяння узгодженості політики, наприклад, забезпечивши можливість Міністерства сприяти розробці політики в секторах, що мають вплив на регіональному/місцевому рівнях (наприклад, житлове господарство, комунальні послуги та транспорт). Він міг би, наприклад, переглядати або видавати висновки щодо проектів політичних пропозицій. Слід також зазначити, що в минулому, коли голова Мінрегіону одночасно обіймав посаду віцепрем'єр-міністра, міністерство мало додаткові «м'які» повноваження, пов'язані з посадою міністра в Кабінеті Міністрів. Ці повноваження дозволили голові Мінрегіону додати регіональну призму до порядку денного інших міністерств і таким чином сприяти горизонтальній узгодженості політики.

Місцеві суб'єкти діють у невизначеному інституційному середовищі

На папері Місцеві органи влади України відіграють ключову роль у реалізації та фінансуванні Державної регіональної політики країни. Наприклад, обласні державні адміністрації відповідають за розробку, реалізацію та моніторинг стратегій регіонального розвитку. Областям також необхідно забезпечити реалізацію Державної регіональної політики на регіональному рівні та пропонувати ініціативи щодо вдосконалення координації між рівнями влади. Крім того, області можуть створювати АРР. Проте декілька елементів перешкоджають ефективному виконанню завдань

області у сфері регіонального розвитку та потребують вирішення. Вони включають обмежену ясність щодо завдань і відповідальності APP, а також конституційних повноважень областей.

Нереалізований потенціал агенцій регіонального розвитку України

З моменту ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики» у 2015 році більшість областей створили APP (Вкладка 4.5). APP мають потенціал стати ключовими учасниками у стимулюванні орієнтованого на місце регіонального та місцевого розвитку, що виконуватимуть функцію сполучної ланки між різними рівнями уряду, приватним сектором, неурядовими організаціями та академічними колами. Однак APP стикаються з низкою важливих проблем, пов'язаних з їхніми кадровими та фінансовими можливостями, які серйозно обмежують їх ефективність.

Вкладка 4.5. Агенції регіонального розвитку України

Агенції регіонального розвитку можуть створюватися в областях для підтримки розробки та реалізації проектів, спрямованих на підвищення регіональної конкурентоспроможності та економічного розвитку. Щоб відповідати офіційним нормам, APP повинні мати співзасновника (на додачу до областей), яким серед інших суб'єктів може бути регіональна торгова палата, асоціація місцевого самоврядування чи вищий навчальний заклад. Відповідно до шаблону, що містить правила та положення, які регулюють діяльність APP, агентства мають кілька обов'язків, зокрема:

- Аналіз соціально-економічної ситуації та проблем розвитку свого регіону та розробка пропозицій щодо шляхів їх вирішення.
- Підтримка реалізації стратегій регіонального розвитку, планів заходів, відповідних програм і проектів.
- Підвищення інвестиційної привабливості регіону.
- Моніторинг реалізації ДСРР в області, а також Стратегії регіонального розвитку, планів заходів до неї та відповідних програм і проектів.

У шаблоні правил і положень, які регулюють роботу APP, також передбачено, що APP має складатися з підрозділів фінансів і бухгалтерського обліку, планування, управління проектами. Відповідне законодавство та нормативні акти надають обмежену інформацію про те, як можна фінансувати APP. Станом на вересень 2021 року в більшості регіонів діяло APP. Лише Сумська, Миколаївська та Харківська області ще не створили своє агентство. Ліквідуються APP Львівської та Донецької областей, перша – через те, що її єдиним засновником була область, що суперечить офіційним нормам, друга – через те, що вона не працювала.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2016^[16]) (MinRegion, 2021^[17]).

Фінансові, матеріальні та кадрові можливості APP значно відрізняються. Більшість з них мають кадрові проблеми. Передусім, це пов'язано з відсутністю стабільного фінансування, що призводить до високої плинності кадрів та труднощів із залученням кваліфікованих спеціалістів. Більшість APP мають п'ять співробітників або менше, що підриває їх здатність виконувати такі завдання, як підтримка реалізації проектів регіонального та місцевого розвитку. Ситуація з кадрами в кількох APP є значно кращою. Наприклад, у 2021 році в APP Закарпатської області працювало близько 40 осіб, серед яких бухгалтери, адміністратори проектів та аналітики (MinRegion, 2021^[17]). Це дозволяє їм виконувати ширший набір завдань, ніж можуть ті APP, які мають лише директора.

Неоднорідність кадрового забезпечення АРР не повністю відображає їхню фінансову спроможність. Наприклад, АРР Закарпатської області опинилася серед тих, хто отримав найбільше фінансування за 9 місяців 2021 року (1 395 000 грн). Водночас АРР Запорізької області, яка за даними Мінрегіону нараховує лише 2 штатні особи, отримала найбільше доходів з усіх АРР за січень-вересень 2021 року: 2 499 000 грн. (MinRegion, 2021^[17]). У зв'язку з цим постає питання, чи здатна ця АРР ефективно витрачати ці кошти з огляду на кадрові обмеження, якщо тільки вона не використала ці кошти чи їх частину на консультації. На іншому боці бухгалтерського обліку знаходяться АРР Рівненської та Одеської областей, доходи яких становлять менше 270 тис. грн., що є невеликою частиною доходів, отриманих деякими їхніми колегами. Крім того, рівень фінансування АРР, як правило, змінюється з року в рік, що перешкоджає їхній здатності консолідувати і планувати свою майбутню діяльність.

Якщо багато АРР отримували кошти лише з обласних бюджетів, то доходи інших (Запорізької та Луганської) також включають кошти від міжнародних донорів. Це зменшує їхню залежність від наявності державного фінансування. Крім того, за дев'ять місяців 2021 року п'ять АРР отримали кошти за надання платних послуг. Приклади ініціатив, до яких залучені АРР, включають:

- Проведення тренінгів для муніципального персоналу з таких питань, як управління проектами, залучення інвестицій та розробка бізнес-планів;
- Визначення національних і міжнародних можливостей фінансування та інвесторів;
- Реалізація галузевих проектів розвитку (наприклад, у сфері відновлюваної енергетики).

Є також занепокоєння щодо ефективної співпраці між АРР та іншими державними та недержавними суб'єктами, залученими до регіонального планування. Наприклад, незважаючи на те, що АРР можуть сприяти розробці стратегії розвитку, докази вказують на те, що в деяких областях стратегія на 2021-2027 роки була розроблена без їх участі (National Institute for Strategic Studies, 2020^[11]). Це можна пояснити дуже слабким розумінням повноважень АРР на рівнях влади. Фактично, протягом кількох років низка областей гальмувала створення своїх АРР або не забезпечувала свої АРР необхідними ресурсами для належного функціонування. Усі ці фактори не лише обмежують ефективність АРР у виконанні їхніх повноважень, але й знижують їх здатність подолати розрив у координації між національними, регіональними та муніципальними органами влади (OECD, 2021^[12]).

Щоб вирішити ці проблеми, у 2022 році Верховна Рада прийняла низку змін до Закону «Про засади державної регіональної політики» (Вкладка 4.6), які надають АРР більш чітке розуміння їхніх офіційних завдань та обов'язків. Зміни також додатково регулюють їх здатність надавати платні послуги, тим самим зміцнюючи їхню фінансову спроможність.

Вкладка 4.6. Зміни до Закону "Про засади державної регіональної політики"

У 2022 році Верховна Рада внесла зміни до Закону «Про засади державної регіональної політики». Цей закон має на меті закріпити систему планування регіонального розвитку України, зокрема на регіональному та муніципальному рівнях, одночасно покращивши фінансове забезпечення Державної регіональної політики, посилюючи роль АРР в цілому та окреслюючи їхні основні завдання.

Закон визначає, що муніципалітети можуть брати участь у створенні АРР. Він також надає додаткові деталі щодо розробки стратегій регіонального розвитку, які мають бути продуктом спільних зусиль асоціацій органів місцевого самоврядування та АРР, серед інших учасників. Крім того, закон визначає, що муніципалітети зобов'язані розробляти стратегії місцевого розвитку, які мають враховувати ДСРР та відповідні державні прогностичні документи.

Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2022^[18]).

Уряд також має розглянути можливість ухвалення додаткових нормативних актів, які вимагатимуть від областей надання АРР мінімального рівня фінансування для забезпечення їхньої діяльності. Паралельно уряд і АРР заохочуються до створення траєкторій навчання «рівний-рівному», що сприятимуть обміну передовим досвідом в Україні та за кордоном. Наприклад, АРР можуть вчитися на досвіді своїх колег у країнах ОЕСР, таких як Фінляндія та Нідерланди (Вкладка 4.7). Ці рівноправні ініціативи повинні рівномірно поширюватися між різними типами муніципалітетів (сільськими, селищними, міськими) і мати вбудовані механізми розповсюдження для забезпечення більш широкого обміну відповідними знаннями, практиками та інструментами.

Вкладка 4.7. Агенції регіонального розвитку у Фінляндії та Нідерландах

Фінляндія

Хоча 15 фінських центрів економічного розвитку, транспорту та навколишнього середовища не є агентствами регіонального розвитку самі по собі, вони є формою міжгалузевої, децентралізованої національної діяльності для підтримки регіональної конкурентоспроможності, добробуту та сталого розвитку в кожному регіоні. Вони охоплюють широкий спектр питань від підтримки бізнесу та промисловості, транспорту та інфраструктури до навколишнього середовища та природних ресурсів. У той час як Міністерство зайнятості та економіки контролює ці 15 центрів, вони, в свою чергу, підтримують реалізацію політики, що походить від інших міністерств (наприклад, навколишнього середовища, транспорту та зв'язку; сільського та лісового господарства; освіти та культури; внутрішніх справ).

Нідерланди

У Нідерландах є вісім Агенцій регіонального розвитку (*Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen*). АРР функціонують як корпорації територіального розвитку з державними акціонерами, метою яких є зміцнення регіональної економіки та збільшення зайнятості. Вони мають особливу економічну спрямованість, зосереджену на підтримці місцевої економіки та зайнятості шляхом стимулювання інновацій, інвестицій та інтернаціоналізації. Вони ведуть свою діяльність, допомагаючи місцевим і міжнародним компаніям знайти джерела фінансування та співробітників, а також створюючи бізнес-мережі. АРР можуть отримувати фінансування від національного уряду, провінцій, муніципалітетів, а також неурядових організацій, таких як дослідницькі установи. Більшість доходів витрачається на інвестиції в інноваційний бізнес, а також реконструкцію чи створення промислових зон і бізнес-парків.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021^[19]); Фінляндія (OECD, 2020^[4]); Нідерланди (Netherlands Chamber of Commerce, n.d.^[20]).

У сукупності ці дії зміцняють здатність АРР ефективно виконувати свої повноваження, наприклад, сприяючи багаторівневій координації реалізації Державної регіональної політики України. Це також може допомогти забезпечити узгодженість стратегій регіонального та місцевого розвитку з пріоритетами національного рівня. Ці зусилля могли б отримати серйозний поштовх через створення системи префектур, як запропоновано в останніх змінах до Конституції, які намагалися внести.

Запропонована в Україні система префектів має підтримувати, а не контролювати процеси прийняття рішень на місцевому рівні

Дебати щодо спроможності регіональних органів влади України ефективно підтримувати реалізацію державної регіональної політики повинні охоплювати дії уряду щодо внесення змін до Конституції (Вкладка 4.8). Проект поправки, представлений наприкінці 2021 року, пропонує суттєво змінити конфігурацію та повноваження місцевих органів влади, у тому числі шляхом створення системи префектів на обласному та районному рівнях.

Вкладка 4.8. Проект змін до Конституції 2021 року

Проект змін до Конституції України, представлений у листопаді 2021 року, пропонує створення нового адміністративно-територіального устрою. Зокрема, йдеться про заміну обласних державних адміністрацій та районних державних адміністрацій префектурами. У разі ухвалення обласні та районні ради отримають свої виконавчі органи.

Проектом змін також пропонується надати муніципалітетам право приймати рішення з будь-яких питань місцевого значення, повноваження щодо яких не передані державою іншим органам. Це замінить нинішню систему, за якою муніципалітетам не дозволяється приймати рішення з питань, конкретно не визначених законом. Подібним чином в тексті проекту пропонувалося надати муніципалітетам право на достатні фінансові ресурси, якими вони могли б вільно розпоряджатися, і забезпечити, щоб такі ресурси відповідали їхнім обов'язкам. Обидва принципи — щодо обсягу їхніх повноважень і фінансових ресурсів — якщо їх дотримуватись, посилять позицію муніципалітетів як осередку зусиль з місцевого розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (Office of the President of Ukraine, 2021^[21]).

Створення системи префектів, яка потребує внесення змін до Конституції, може мати кілька важливих наслідків для розробки та реалізації державної регіональної політики. По-перше, було б наголошено на ролі префектів у координації з муніципалітетами, особливо тому, що консультації префектів з муніципалітетами стануть обов'язковими. Є побоювання, що стратегії регіонального розвитку переважно розробляються обласними державними адміністраціями для дотримання законодавства, а не як інструмент для формування політики регіонального та місцевого розвитку.

Система префектів спонукала б до внесення змін до існуючого законодавства щодо регіонального розвитку. У цьому процесі необхідно звернути увагу на ролі, призначені префектам у розробці, реалізації та фінансуванні стратегій регіонального розвитку. Уряд має забезпечити чіткість і взаємодоповнюваність обов'язків префектів та виконавчих органів обласних рад, а також наявність механізмів підзвітності обох установ. Крім того, уряд має надати префектам інструменти для координації між рівнями уряду для забезпечення узгодженості вертикальної політики. У зв'язку з цим уряду рекомендовано оцінити роль французьких префектів у сприянні регіональному та місцевому розвитку (Вкладка 4.9).

Вкладка 4.9. Французька система префектів

Французька система префектів була створена, щоб слугувати доповненням національного уряду для забезпечення реалізації державної політики на місцевому рівні. Кілька раундів реформ поступово скорегували обов'язки префектів та їхні стосунки з національними та місцевими урядами, а також неурядовими учасниками. Це змінило інструменти, які вони можуть використовувати для сприяння регіональному розвитку. Префекти, які діють на рівні департаментів, регіонів і зон оборони, відповідають за три завдання широкого діапазону: працювати з поліцією, координуючи питання безпеки та громадського порядку; керувати територіальними відділеннями державних служб; а також співпрацювати з різними місцевими органами та компаніями для підтримки реалізації національної політики.

Адміністративний контроль і нагляд

Контроль префектів над діями регіонів, департаментів або муніципалітетів (комун) здійснюється а posteriori. При виявленні порушення закону префекти можуть оскаржити вже прийняте рішення.

Префекти є сполучними ланками між рівнями влади

На префектури департаментів Франції покладено завдання гарантувати узгодженість дій Національного уряду в регіоні, а також відповідати за перевірку та забезпечення законності актів, прийнятих обраними регіональними радами. Вони також відповідають за розподіл державного фінансування між префектами департаментів і за підтримку створення державно-регіональних контрактів розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (Ministère de L'Interieur, 2014^[22]; République Française, 2021^[23]; Philip, 2007^[24])

У результаті різних реформ децентралізації, проведених з 1980-х років, робота французьких префектів поступово змінилася. Більше не виконуючи головним чином директиви національного уряду чи наглядаючи за регіональними та місцевими органами влади, префекти все частіше діють як партнери відповідних регіональних та місцевих органів влади, щоб ініціювати проекти та допомагати громадам розвивати власні ініціативи, а не контролювати прийняття рішень на місцях. Колишня залежність префектів від механізмів контролю поступилася місцем більшому використанню контрактних інструментів і стимулів. За допомогою різних доступних інструментів координації (наприклад, підтримка державно-регіональних контрактів щодо розвитку та виконання ролі ключового співрозмовника між національним урядом, місцевою владою та неурядовими учасниками) префекти займають унікальну позицію у підтримці орієнтованого на місце регіонального і місцевого розвитку.

Координаційні органи України та механізми ведення діалогу на шляху регіонального розвитку

Для підтримки реформ регіонального розвитку та децентралізації в Україні було запроваджено декілька механізмів координації, які, в принципі, могли б сприяти горизонтальній та вертикальній узгодженості політики. До них належать Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (МКК) на національному рівні, Конгрес місцевих і регіональних влад та АРР. Робота різних українських асоціацій місцевого самоврядування та очолюваної донорами Робочої групи з питань децентралізації та регіонального розвитку доповнює діяльність цих органів. Незважаючи на їхні амбітні повноваження та потенціал підвищення узгодженості політики, ефективність кількох координаційних органів є обмеженою.

Значення міжміністерської координації для узгодженості горизонтальної політики

Політика регіонального розвитку за своєю природою є міжгалузевою. Це вимагає відчуття причетності різних відповідних секторів та зацікавлених сторін, а також чіткого лідерства, без якого можуть виникнути труднощі на етапі впровадження, а межі відповідальності можуть бути розмитими. Міжміністерські органи високого рівня можуть допомогти створити відчуття співучасті та спільної відповідальності за політику між відповідними міністерствами чи секторами, водночас кристалізуючи лідерство та підзвітність у цілому. З часом вони також можуть посилити спільні цінності, сприяти співпраці на технічному рівні та зміцнити довіру між учасниками з потенційно різними інтересами (OECD, 2020^[4]; OECD, 2011^[25]).

Міжвідомчий координаційний орган високого рівня з питань регіонального розвитку може стати ефективним механізмом узгодження інтересів і пріоритетів між міністерствами. Така організація може допомогти започаткувати чіткий і прозорий процес встановлення пріоритетів, який враховує територіально диференційовані потреби та вплив ініціатив з розвитку та інвестиційних проектів. Зрештою, цей тип структури є корисним для забезпечення координації на високому рівні, обговорення питань, пов'язаних з регіональним розвитком, та надання рекомендацій з цих питань (OECD, 2020^[4]).

Досвід країн-членів ОЕСР показує, що органи горизонтальної координації під керівництвом одного галузевого міністерства можуть бути обмежені у досягненні багатогалузевих цілей, що може перешкоджати повному залученню інших міністерств. Особливо це стосується випадків, коли профільне міністерство не отримало чіткого мандату від центру уряду. Це може зробити механізм менш придатним для координації політики регіонального розвитку. Чергування очільників між міністерствами-учасниками є одним із способів вирішення цієї проблеми (OECD, 2020^[4]). Чим вище рівень управління в цих типах координаційних органів, тим сильніший стимул до участі та більша залученість різних учасників. Проте, якщо координаційний орган високого рівня не підтримується технічно, наприклад, через секретаріат, його здатність впливати на політику може бути значно зменшена.

Домінуючим підходом до міжміністерських комітетів з питань регіонального розвитку було надання їм координаційної функції для оптимізації реалізації політики. Комітети, які не збираються регулярно, як правило, мають значно менший вплив на визначення відповідної політики. Незважаючи на ці виклики, кілька країн, включаючи Ісландію та Польщу, мають міжміністерські комітети та органи, які ефективно відстоюють реформи політики на національному рівні шляхом горизонтальної координації. У випадку з польським Координаційним комітетом з питань політики розвитку, орган високого рівня, до прикладу, підтримується підкомітетами, які розглядають більше технічних питань. Такі технічні органи можуть мати хороші можливості для перегляду політики на ранній стадії, щоб забезпечити належне врахування її впливу на різні типи регіонів і місцевостей (OECD, 2020^[4]; OECD, 2019^[26]).

Проблеми в роботі Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку

На папері Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (МКК) України (Вкладка 4.10) є головним координаційним механізмом уряду, який підтримує реалізацію державної регіональної політики. Він уповноважений координувати політику регіонального розвитку країни, однак низка проблем перешкоджає його ефективності, серед них: відсутність організації офіційних зустрічей; широке коло питань, які він має охоплювати (від аналізу стану впровадження ДСРР до сприяння цифровій трансформації регіонів України); і той факт, що його рішення не є обов'язковими до виконання.

Вкладка 4.10. Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку

Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (МКК) бере свій початок із ухвалення Закону «Про засади державної регіональної політики». МКК була створена у 2015 році під головуванням Мінрегіону. Вона відіграє роль дорадчого органу Кабміну, рішення якого не є обов'язковими до виконання і який має на меті координувати процеси формування та реалізації державної регіональної політики в Україні на центральному та місцевому рівнях. У 2020 році положення про МКК було скориговано та головування нею передано Прем'єр-міністру.

МКК має широкий набір завдань, починаючи від сприяння загальній координації розробки та реалізації державної регіональної політики (включно з ДСРР) до оцінки стану її реалізації та визначення належної міжнародної практики, пов'язаної з регіональним розвитком. Інші завдання включають:

- Підготовку пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм державного, регіонального та місцевого рівнів розвитку;
- Залучення фінансових ресурсів для реалізації пріоритетних інвестиційних проектів;
- Сприяння створенню ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на національному рівні, а територіальних громад – на регіональному.

Міністр Мінрегіону обіймає посаду першого заступника Голови МКК. Серед інших членів – представники кількох міністерств, Кабміну, Офісу Президента та Верховної Ради.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2015^[27]).

З моменту утворення МКК було організовано лише дві офіційні зустрічі (у березні 2016 та березні 2021 відповідно). Відсутність зустрічей під час попередньої адміністрації (2015-2019 рр.) може бути пов'язана з двома проблемами. По-перше, головною метою Мінрегіону було ефективне впровадження реформ децентралізації. По-друге, будучи віцепрем'єр-міністром, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства мав політичний вплив для просування міжгалузевого підходу до регіонального розвитку без обов'язкової організації сесій МКК. Проблеми, пов'язані з залученням МКК, також можуть бути пов'язані з відсутністю правової вимоги щодо проведення мінімальної кількості сесій на рік. У майбутньому уряд має розглянути питання про додання такої умови до офіційного регламенту МКК, наслідуючи приклад Національної ради реформ, яка, відповідно до її регламенту, має збиратися принаймні шість разів на рік і повинна підтримуватися спеціалізованим виконавчим комітетом. Друга проблема, з якою стикається МКК, пов'язана з її широким мандатом. Рішення про створення МКК визначає десять видів її діяльності. У протоколі першого засідання МКК було виявлено брак часу для обговорення ключових питань та пропозицій. Щоб уникнути цієї проблеми в майбутньому, порядок денний МКК має зосереджуватися лише на ключових питаннях і бути спрощеним, щоб залишати більше часу для обговорення.

Ще однією проблемою є необов'язковий характер рішень МКК. Вона є дорадчим органом, який сприяє обговоренню між органами виконавчої влади, а не офіційним органом для прийняття рішень, і її рішення не мають юридичної сили. Це створює ризик відсутності підтримки з боку профільних міністерств. У зв'язку з цим уряд міг би, наприклад, розглянути надання МКК офіційної ролі в розробці та/або середньостроковому перегляді ДСРР.

Відсутність зацікавленості галузевих міністерств ускладнювалася ще й тим фактом, що до 2020 року МКК очолювалася єдиним міністерством (Мінрегіон), тоді як відповідно до законодавства Кабмін мав відповідати за координацію діяльності міністерств. Нинішній уряд намагався вирішити цю проблему, змінивши статус МКК і призначивши прем'єр-міністра її головою. В принципі, повноваження прем'єр-

міністра мали б забезпечити більш ефективну координацію МКК. Однак дуже спорадичне проведення засідань комісії під керівництвом нового голови ускладнює оцінку поступу в цьому відношенні. За відсутності офіційних засідань МКК Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку під керівництвом донорів зіграла важливу роль у сприянні регулярним обмінам між різними міністерствами, а також з міжнародним донорським співтовариством, яке активно займається регіональним і місцевим розвитком (Вкладка 4.11).

Вкладка 4.11. Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку

Для підтримки координації та співпраці між Мінрегіоном, партнерами з розвитку та іншими зацікавленими сторонами, які працюють у сферах регіонального розвитку та децентралізації, була створена Робоча група з питань децентралізації та регіонального розвитку. Ця платформа, яку очолює Представництво Європейського Союзу та Посольство Канади в Україні, а головою якої є Міністр Мінрегіону, має на меті підтримати послідовне впровадження реформ регіонального розвитку та децентралізації від 2014 року під проводом Мінрегіону. Вона слугує форумом для забезпечення координування розробки майбутніх ініціатив міжнародної технічної допомоги.

За останні кілька років Робоча група створила різні тематичні підгрупи. Ці підгрупи досліджували такі питання, як законодавча база процесу децентралізації, місцеве фінансування, надання адміністративних послуг, моніторинг та оцінка, а також кадровий потенціал органів місцевого самоврядування. Ці підгрупи сприяли регулярному обміну інформацією між різними міжнародними партнерами з розвитку та Мінрегіоном, а також іншими національними та місцевими органами влади щодо поступу та викликів у реалізації реформ регіонального розвитку та децентралізації.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2021^[12]; MinRegion, n.d.^[28]).

Додатковою проблемою, яку варто відзначити, є відсутність в МКК тематичних робочих груп, які б забезпечували ретельну підготовку пунктів порядку денного та обговорення під час засідань. Незважаючи на низку повідомлень про спроби створити такі робочі групи, починаючи з 2016 року, жодних таких організацій не було сформовано. Їх створення має бути пріоритетом для підвищення ефективності МКК. До прикладу, уряд міг би створити (технічні) робочі групи, пов'язані з моніторингом та оцінкою Державної регіональної політики та ДСРР, а також механізмів фінансування регіонального розвитку. Останні можуть, наприклад, підтримувати підготовку та впровадження різних грантів і субвенцій, пов'язаних з регіональним розвитком (див. Розділ 5). Доручивши головування у робочих групах різним центральним органам виконавчої влади, уряд міг би посилити причетність ширшого кола учасників до роботи МКК.

Також існують можливості для посилення участі органів місцевого самоврядування в МКК. Хоча в її положеннях зазначено, що вони можуть брати участь у роботі комісії, їх участь не гарантується. З огляду на те, що кілька завдань МКК пов'язані з розробкою, реалізацією та моніторингом державної регіональної політики на місцевому рівні, вона має надати асоціаціям місцевого самоврядування постійне місце на своїх сесіях. Забезпечуючи участь представників усіх рівнів влади через відповідні асоціації місцевих органів влади, МКК могла би посилити багаторівневу комунікацію щодо поступу в реалізації стратегій регіонального розвитку, а також проблем, з якими доводиться стикатися. Це особливо актуально, оскільки муніципалітети, здається, погано розуміють правові рамки, які швидко розвиваються, і їм важко донести до національного уряду свої проблеми та потреби розвитку (OECD, 2021^[12]).

Існує широкий спектр дій, які уряд може вжити в короткостроковій перспективі для посилення спроможності МКК сприяти горизонтальній і вертикальній координації політики. Проте відповідальність за сприяння багаторівневій комунікації щодо політики регіонального розвитку є прерогативою не лише МКК, а й Конгресу місцевих та регіональних влад, і їм рекомендовано співпрацювати тісніше.

Конгрес місцевих і регіональних влад має сприяти висхідній комунікації

Досвід ОЕСР показує, що країни з добре розвиненими механізмами вертикальної координації мають відносну перевагу під час запровадження та реалізації реформ (OECD, 2017^[29]). Ці органи можуть приймати різні форми, наприклад, форму спеціальної постійної конференції або ради з обміну питаннями політики. Прикладом може слугувати національний кабінет міністрів Австралії. До нього входять прем'єр-міністр, а також прем'єри штатів і територій і головні міністри для забезпечення прийняття рішень на основі консенсусу між рівнями уряду (Commonwealth Department of the Prime Minister and Cabinet, 2021^[30]). Польща застосувала інший підхід зі своїм Спільним комітетом центрального уряду та місцевого самоврядування (Вкладка 4.12).

Вкладка 4.12. Органи, що відповідають за багаторівневий діалог у Польщі

Спільний комітет центрального уряду та місцевого самоврядування Польщі підтримує діалог між рівнями влади. Цей орган складається з міністра, відповідального за державне управління, та 11 представників, призначених прем'єр-міністром, а також представників національних організацій органів місцевого самоврядування, які працюють у «проблемних групах» та різних робочих групах.

Комітет розглядає, серед іншого, питання, пов'язані з функціонуванням муніципалітетів та державною політикою щодо місцевого самоврядування. Він виробляє спільну позицію між рівнями влади та сприяє встановленню політичних пріоритетів національного та місцевого уряду з таких питань, як управління муніципальними послугами та функціонування муніципального та районного уряду, а також регіональний розвиток та ефективність уряду воєводств.

Спільний комітет розробляє соціально-економічні пріоритети, які можуть вплинути на місцевий розвиток, оцінює правові та фінансові умови діючих територіальних одиниць, надає висновки щодо проектів нормативних актів, програм та інших державних документів, що стосуються місцевого самоврядування.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2020^[4]) (Lublinksa, 2017^[31]) (Government of Poland, n.d.^[32]).

Багаторівневі діалогові платформи, як-от у Польщі, об'єднують національні та місцеві суб'єкти державного, приватного та третього секторів у регулярний формалізований спосіб і часто використовуються для координації пріоритетів регіонального розвитку та інвестицій (OECD, 2018^[33]). Вони можуть надати учасникам можливість ділитися поглядами та досвідом; зрозуміти потреби та проблеми, з якими стикаються рівні влади; подавати пропозиції; домовлятися один з одним; і отримувати допомогу в розробці, реалізації та моніторингу політики.

В принципі, ці функції міг би виконувати новий Конгрес місцевих і регіональних влад України (Вкладка 4.13). З моменту створення у 2021 році вже було організовано кілька зустрічей під керівництвом Президента, що підкреслило прихильність уряду до діалогу з місцевими органами влади. Проте місцеві зацікавлені сторони вказали, що участь, зокрема муніципалітетів, була мінімальною, і що національний уряд та обласні державні адміністрації вирішують, якого муніципального лідера запрошувати, часто на довільній основі (OECD, 2021^[12]). Є також

занепокоєння, що Конгрес головним чином слугуватиме платформою національного уряду для представлення національних пріоритетів місцевим урядам, а не сприятиме висхідній комунікації. Уряд має розглянути питання про введення в дію двох палат Конгресу та забезпечення прозорого процесу відбору місцевих представників, які зможуть брати у них участь.

Вкладка 4.13. Конгрес місцевих і регіональних влад

Конгрес місцевих і регіональних влад був створений у березні 2021 року і є дорадчим органом, який скликає та очолює Президент України. Він фактично замінив Раду з питань розвитку громад і територій, недовговічний державний консультативний орган, якому було доручено забезпечувати співпрацю між національними та місцевими урядами щодо державної регіональної політики.

Метою Конгресу є представництво, захист та просування інтересів регіональної та місцевої влади. На нього було покладено широкі повноваження, від сприяння ефективній вертикальній та горизонтальній координації між державними та місцевими органами влади до сприяння співпраці між ЄС та Україною на рівні місцевого самоврядування.

Він може об'єднати міністрів Кабінету Міністрів, депутатів Верховної Ради, голів обласних державних адміністрацій, голів обласних і районних рад, асоціацій місцевого самоврядування та муніципалітетів, серед інших учасників. Конгрес складатиметься з двох палат: одна для муніципалітетів, інша – для регіонів.

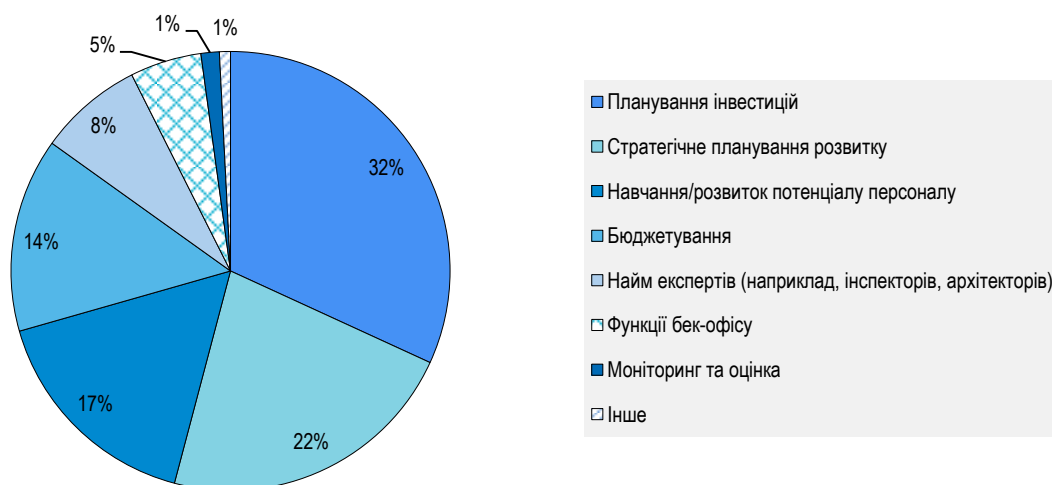
Джерело: розробка автора на основі (President of Ukraine, 2021^[34]; Ukrinform, 2021^[35]).

Муніципалітети висловлюють потребу в більшій багаторівневій координації

Законодавчі та політичні основи регіонального розвитку в Україні вимагають від муніципалітетів, областей і національного уряду координації своїх зусиль у великій кількості сфер. Це, зокрема, розробка стратегій регіонального розвитку, а також розробка та подання проектних пропозицій для різних субвенцій (див. Розділ 5).

Результати онлайн-опитування ОЕСР (проведеного у 2021 році, до широкомасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року) свідчать про те, що у сфері регіонального розвитку та інвестиційного планування опитані муніципалітети визначили чітку потребу у покращенні вертикального співробітництва. Значна частка муніципалітетів, з якими проводилися консультації, повідомила, що сильніша координація з областями найбільше потрібна у сферах інвестиційного планування та планування розвитку (32% та 22%, для кожної сфери відповідно) (Рисунок 4.4). Подібним чином муніципалітети вважають, що покращення координації з національним урядом є найбільш актуальним у сферах інвестиційного планування (29%) та планування розвитку (24%) (Рисунок 4.5).

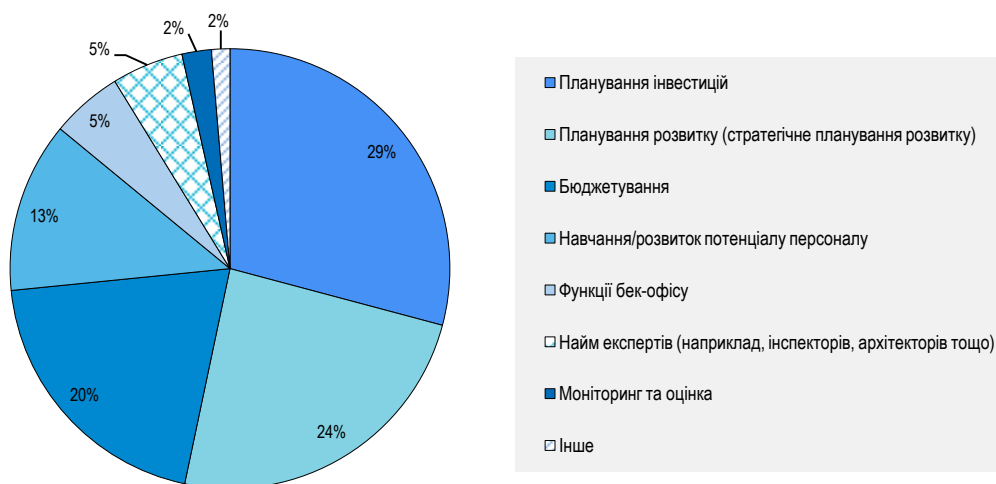
Рисунок 4.4. Сфери, у яких найбільше потрібна сильніша координація між муніципалітетами та областями



Примітка: Питання: Які з наступних адміністративних обов'язків найбільше потребують сильнішої координації між вашим муніципалітетом та обласною державною адміністрацією? Виберіть лише один варіант. Повні варіанти відповідей: Планування розвитку (стратегічне планування розвитку); Інвестиційне планування; Функції бек-офісу; Бюджетування; Моніторинг та оцінка; Навчання/розвиток потенціалу персоналу; Найм експертів (наприклад, інспекторів, архітекторів тощо); Інше. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Рисунок 4.5 Сфери, які, на думку муніципалітетів, найбільше потребують сильнішої координації між муніципалітетами та національним урядом



Примітка: Питання: Які з наступних адміністративних обов'язків найбільше потребують сильнішої координації між вашим муніципалітетом та національним урядом? Виберіть лише один варіант. Повні варіанти відповідей: Планування розвитку (стратегічне планування розвитку); Інвестиційне планування; Функції бек-офісу; Бюджетування; Моніторинг та оцінка; Навчання/розвиток потенціалу персоналу; Найм експертів (наприклад, інспекторів, архітекторів тощо); Інше. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Ці висновки ілюструють необхідність зміцнення існуючих механізмів вертикальної координації, таких як Конгрес місцевих і регіональних влад, а також сприяння розширенню участі муніципалітетів у АРР та МКК. Поліпшення комунікації між рівнями уряду щодо політичних пріоритетів, місцевих потреб і проблем потенціалу є ключовим завданням для забезпечення ефективної реалізації ДСРР, а також стратегій розвитку, за які відповідають місцеві уряди. Для забезпечення вищої ефективності своєї комплексної багаторівневої системи регіонального розвитку уряду потрібно буде вирішити вищеописані проблеми координації.

Інструменти багаторівневого планування регіонального розвитку України

З моменту затвердження ДСРР на 2021-2027 рр. у серпні 2020 року всі області розробили нові або скоригували існуючі регіональні стратегії розвитку, які відповідають ДСРР. Крім того, багато муніципалітетів створили стратегії місцевого розвитку. Розробка цих інструментів планування є великим кроком вперед у реалізації Державної регіональної політики України. Вони забезпечують більшу ясність щодо стратегічних цілей регіонального та місцевого розвитку, і, в принципі, полегшують зусилля з моніторингу ефективності державного втручання для підвищення рівня добробуту, територіальної єдності та конкурентоспроможності. Щоб використати цей потенціал, необхідно вирішити кілька проблем. Це включає посилення участі державних та неурядових організацій у розробці та впровадженні різних інструментів планування, оптимізацію інструментів реалізації та ефективний зв'язок між планами заходів та фінансуванням.

Пріоритети Державної стратегії регіонального розвитку змістилися

ДСРР є основним інструментом планування політики регіонального розвитку України, що визначає пріоритети Державної регіональної політики країни. Протягом останнього десятиліття ДСРР стали все більш важливими у процесах регіонального та місцевого розвитку. Подібним чином уряд поступово почав розглядати територіальну єдність як пріоритетну основну стратегічну мету ДСРР. Це супроводжувалося роботою, спрямованою на сприяння реалізації стратегії. Однак, щоб забезпечити досягнення цілей ДСРР, необхідно вирішити декілька структурних проблем. Зміни в інституційному контексті сформували розвиток нової ДСРР

Законодавчі та інституційні бази, що підтримували ДСРР 2021-2027 рр., суттєво відрізнялися від ДСРР 2014-2020 рр.. Наприклад, коли розроблялася ДСРР 2014-2020 рр., процеси об'єднання територій ще не розпочалися і АРР ще не існувало.

При розробці нової ДСРР Мінрегіон враховував річні звіти про виконання ДСРР. Насправді, під час розробки проекту ДСРР на 2021-2027 рр. Мінрегіон опублікував аналітичний звіт, у якому були представлені уроки, отримані під час впровадження попередньої ДСРР (Вкладка 4.14). Тим не менш, поточна стратегія не згадує головні досягнення ДСРР 2014-2020 рр., а також не пояснює, що буде зроблено, щоб уникнути проблем, виявлених Мінрегіоном.

Вкладка 4.14. Уроки, засвоєні під час реалізації ДСРР 2014-2020

В Аналітичній частині проекту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року визначено наступні виклики щодо реалізації ДСРР на 2014-2020 роки:

- **Непередбачуваність джерел фінансування реалізації стратегії.** Це особливо пов'язано з тим фактом, що законне повноваження ДФРР щодо отримання 1% запланованих надходжень до фонду загального бюджету так і не було виконане. Крім того, були відсутні механізми залучення коштів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань ДСРР.
- **Відсутність чіткого взаємозв'язку між стратегічним та бюджетним плануванням.** Стратегія передбачала виконання 199 завдань. Однак у ній не було чітко прив'язано джерела фінансування, необхідні для їх виконання.
- **Неефективність існуючих інструментів і механізмів реалізації стратегії.** У звіті було встановлено, що такі механізми, як Державні цільові програми та угоди про регіональний розвиток, не працювали.
- **Відсутність налагоджених механізмів координування впровадження ДСРР.** За час реалізації ДСРР до 2020 року Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку засідала лише один раз.
- **Відсутність відносно масштабних проектів регіонального розвитку для стимулювання зростання робочих місць та економічного розвитку.**

Джерело: розробка автора на основі (MinRegion, 2020^[36]).

Незважаючи на те, що від закінчення терміну дії колишньої ДСРР минув понад рік, до грудня 2021 року офіційна оцінка не проводилася. Надалі уряд має забезпечити, щоб перед початком розробки нового покоління документів з планування регіонального розвитку були розроблені (попередні) звіти про оцінку поточних стратегій.

Перед війною підвищення рівня територіальної єдності стало головним завданням у сфері регіонального розвитку України

Поточна ДСРР як продовжує попередні державні стратегії, так і частково відходить від них. ДСРР 2021-2024 рр. відображає різні елементи, які також були представлені в попередніх державних стратегіях регіонального розвитку (Таблиця 4.3). Наприклад, кожна із ДСРР мала на меті підвищення конкурентоспроможності регіонів України та включала завдання зі зміцнення структури управління в цілях регіонального розвитку. Однак існує невелика, але важлива відмінність між пріоритетами поточної ДСРР і пріоритетами попередніх стратегій. Найголовнішою метою ДСРР на 2021-2027 роки є зміцнення територіальної єдності в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому аспектах. Незважаючи на те, що ДСРР 2014-2020 рр. містила подібну мету, вона була вужчою, більш зосередженою насамперед на соціально-економічній інтеграції. Крім того, вона була розташована нижче в ієрархії цілей – за підвищенням регіональної конкурентоспроможності.

Таблиця 4.3. Стратегічні цілі останніх трьох ДСРР

ДСРР до 2015 р.	ДСРР до 2020 р.	ДСРР 2021-2027 рр.
1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів та посилення їх ресурсного потенціалу. 2. Забезпечення розвитку кадрового потенціалу. 3. Розвиток міжрегіонального співробітництва. 4. Створення інституційних умов для регіонального розвитку.	1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів. 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція та просторовий розвиток 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.	4. Формування цілісної держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах. 5. Підвищення конкурентоспроможності регіонів. 6. Розвиток ефективного багаторівневого управління.

Джерело: розробка автора на основі ДСРР до 2015 р.: (CabMin, 2006^[37]); ДСРР до 2020 р.: (CabMin, 2020^[38]); ДСРР 2021-2027 рр. (CabMin, 2020^[39]).

Однак у світлі зростаючої економічної залежності країни від міста Києва та Київської області підвищення конкурентоспроможності всіх областей також є важливим. Таким чином, зосередження на посиленні територіальної цілісності не повинно перетворюватися на політику, яка буде в основному спрямованою на компенсацію або субсидування «відстаючих» регіонів, а скоріше на інвестиції в їхню економічну базу з урахуванням місцевих сильних сторін та можливостей.

ДСРР на 2021-2027 рр. не уточнює, яким чином особливі функціональні території будуть обиратися за ціль

Важливим нововведенням чинної ДСРР є те, що вона містить елементи орієнтованого на місце підходу до регіонального розвитку. Стратегія визначає орієнтовану на місце політику розвитку як таку, що «стимулює використання власного потенціалу територій». Основним елементом орієнтованого на місце підходу стратегії є визначення кількох типів територій², які потребують особливої уваги з боку держави для стимулювання їх розвитку та конкурентоспроможності.

В принципі, визначення функціональних зон, які мають певні спільні риси, може допомогти національним і місцевим органам влади встановити пріоритетність інвестицій. Це також може сприяти створенню цільових механізмів вертикальної та горизонтальної координації. Однак у випадку ДСРР ідентифікація функціональних територій не підтверджується діагностикою конкретних проблем розвитку кожної території або порівняльних переваг. Крім того, залишається незрозумілим, як 17 операційних цілей стратегії (Додаток Таблиця 4.В.1) пов'язані з функціональними зонами. Лише одна операційна ціль чітко пов'язана з функціональною територією [тобто «Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерацій, міст)»]. Це означає, що залишається незрозумілим, якими є основні проблеми функціональних територій, і як стратегія пропонує їх вирішити.

Незважаючи на те, що в стратегії зазначено, що будуть розроблені державні програми соціально-економічного розвитку окремих територій, вона не деталізує, яким чином вони будуть розроблятися, реалізовуватися та фінансуватися. Також залишається відкритим питання, які державні та неурядові суб'єкти будуть залучені до впровадження та як координуватиметься їхня діяльність. Незважаючи на те, що теоретично така ситуація може забезпечити гнучкість, вона також створює ризик бездіяльності. Фактично до кінця 2021 року жодних державних програм для соціально-економічного розвитку окремих територій ще не було розроблено. У 2021 році було представлено проект законодавства для створення різних інструментів планування та координації, щоб допомогти національному уряду та місцевим органам влади розробляти та впроваджувати політику для конкретних функціональних територій (Вкладка 4.15).

Вкладка 4.15. Запропонований Закон № 5649 «Про особливості стимулювання регіонального розвитку»

Законопроект № 5649 пропонує окремі норми Закону "Про засади державної регіональної політики". Його метою є стимулювання розвитку регіонів та окремих типів територій, які потребують особливої уваги з боку держави, щоб, серед іншого, створити рівні умови для збалансованого соціально-економічного розвитку, підвищення рівня зайнятості та життя.

Основним елементом законопроекту є визначення територій, які потребують особливої уваги з боку держави. Це може, наприклад, стосуватися прикордонних територій, які перебувають у несприятливих умовах або економічні показники яких протягом кількох років були нижчими від середніх по країні.

Закон також пропонує створення різних видів програм розвитку, а також нових механізмів стимулювання розвитку регіонів, які потребують особливої уваги. До них належать Угоди про регіональний розвиток та Угоди про міжрегіональне співробітництво, які дозволять спільно впроваджувати проекти регіонального розвитку, що стосуються кількох регіонів.

Джерело: розробка автора на основі (Verkhovna Rada, 2021^[40]).

Оскільки багато функціональних територій перетинаються, конкретні області та муніципалітети можуть одночасно бути обраними для реалізації різних програм (наприклад, програми для прикордонних зон і сільських зон, що знаходяться у важкому становищі). У той же час, відповідні місцеві органи влади також повинні реалізувати власні стратегії розвитку. Забезпечення узгодженості та ефективного впровадження широкого спектру можливих стратегій і програм вимагає відповідної вертикальної та горизонтальної координації.

Україна має забезпечити, щоб програми регіонального розвитку, спрямовані на різні функціональні території, включали чітке визначення їх порівняльних проблем розвитку та потенціалу. Уряд також має визначити, як вони пов'язані з іншими інструментами планування (і мають бути узгоджені з ними). У зв'язку з цим уряду рекомендовано взяти до уваги досвід П'ємонт, Італія (Regione Piemonte, 2021^[41]). Єдиний стратегічний документ регіону щодо програмування європейських фондів на 2021-2027 роки визначає та аналізує взаємодію та синергію між різними міжнародними, національними та регіональними рамками та інструментами розвитку. Беручи до уваги велику кількість інструментів планування регіонального та місцевого розвитку, які необхідно створити місцевим органам влади, застосування цього підходу може допомогти оптимізувати взаємодоповнюваність та уникнути дублювання.

Структура ДСРР обмежує участь державних та недержавних суб'єктів у її реалізації

Додаткова проблема, яка може підірвати зусилля з реалізації ДСРР, стосується внеску, який державні та приватні зацікавлені сторони можуть зробити для просування Державної регіональної політики. Наприклад, у новій ДСРР не деталізується, які внески можуть або повинні зробити різні державні учасники для підтримки її впровадження, фінансування, моніторингу чи оцінки. Це викликає занепокоєння, оскільки основні труднощі, які виникли під час впровадження попередньої ДСРР, були пов'язані з відсутністю дієвих механізмів залучення коштів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для її впровадження.

Крім того, ДСРР не згадує про роль у впровадженні, моніторингу чи оцінці стратегії, яку можуть відігравати організації громадянського суспільства, приватний сектор і наукові кола. Це може

обмежити розуміння державними інституціями на всіх рівнях управління внеску, який неурядові суб'єкти можуть зробити для досягнення цілей регіонального та місцевого розвитку. Щоб гарантувати, що втручання в регіональний і місцевий розвиток ефективно задовольняє місцеві потреби, уряд повинен заохочувати та сприяти внеску неурядових зацікавлених сторін у повний життєвий цикл стратегій регіонального розвитку.

Щоб посилити участь ключових урядових і неурядових учасників, уряд повинен залучити широкий спектр зацікавлених сторін до середньострокового перегляду стратегії. Будь-яка оновлена версія стратегії також повинна визначати, які учасники будуть залучені до досягнення різних операційних цілей стратегії. Це може надавати інформаційну підтримку та сприяти створенню спеціальних робочих груп або технічних комітетів, наприклад, у рамках МКК, які відповідають за координацію та моніторинг впровадження ДСРР. При цьому уряд міг би спиратися на План заходів на 2021-2023 рр., який визначає державні інституції, відповідальні за виконання 131 завдання (CabMin, 2021^[42]).

Величезна кількість інструментів впровадження ДСРР обмежує їх ефективність

ДСРР визначає кілька інструментів для підтримки свого впровадження. До них належать різні інструменти планування регіонального розвитку, визначені Законом «Про засади державної регіональної політики». Також згадуються інші інструменти, такі як державні програми розвитку транскордонного співробітництва та програми соціально-економічного розвитку окремих територій. Однак вона не деталізує, хто має розробляти та впроваджувати ці інструменти або як їх слід пов'язувати з ДСРР.

Перелік інструментів впровадження також включає кілька галузевих стратегій, які охоплюють різні сфери політики (наприклад, підтримка малих і середніх підприємств, енергетика та управління відходами) і з часовими проміжками від двох до 15 років. Відсутність ясності щодо зв'язку між цими інструментами та способів, у які вони можуть підтримувати зусилля щодо впровадження, додає складності стратегії.

Щоб просувати свої стратегічні цілі, уряд повинен роз'яснити, як різні інструменти взаємодіють із ДСРР і як вони можуть сприяти реалізації. Є різні способи підійти до цього. Наприклад, уряд міг би визначити синергію між тематичним фокусом і цілями галузевих стратегій та ДСРР, як-от на прикладі Єдиного стратегічного документа П'ємонт. Крім того, перелік завдань, які мають бути реалізовані в рамках кожної операційної цілі, може вказувати, чи вони безпосередньо пов'язані з однією чи кількома галузевими стратегіями розвитку. Це може полегшити координацію зусиль. Однак у середньостроковій та довгостроковій перспективі систему планування регіонального розвитку слід упорядкувати, а зусилля слід зосередити на розробці зменшеної кількості інструментів планування, які сприятимуть реалізації.

У ДСРР та Національній економічній стратегії до 2030 року існують взаємодоповнюючі та суперечливі елементи

Враховуючи можливу середньострокову зміну ДСРР, уряд також має уточнити взаємозв'язок між ДСРР та Національною економічною стратегією до 2030 року (НЕС) (Вкладка 4.16). НЕС, розроблена під керівництвом Прем'єр-міністра та прийнята в березні 2021 року, визначає стратегічні цілі країни за кількома напрямками економічної політики, а також регіонального розвитку. Існування ДСРР та НЕС – двох потенційно конкуруючих довгострокових стратегічних рамок високого рівня, які стосуються регіонального розвитку, може стати стримуючим фактором на шляху зусиль з регіонального розвитку.

Вкладка 4.16. Національна економічна стратегія до 2030 року

Метою НЕС є «створення можливостей для реалізації існуючого географічного, ресурсного та людського потенціалу країни для забезпечення належного рівня добробуту, самореалізації, безпеки, прав і свобод кожного громадянина України через інноваційну кліматичну нейтральність в термін не пізніше 2060 року».

НЕС складається з 20 основних принципів, більшість з яких мають економічну спрямованість. Вони включають такі теми, як макроекономічна політика, торгівля та комунікаційні технології. Деякі з цих принципів охоплюють ширші теми, такі як якість життя, верховенство права та регіональний розвиток. Багатогалузевість НЕС позиціонує її як довгострокову стратегію національного розвитку.

Хоча НЕС містить посилання на ДСРР на 2021-2027 роки, її три стратегічні цілі у сфері регіонального розвитку визначені вужче, ніж у ДСРР, і включають:

- Забезпечення ефективного планування регіонального розвитку;
- Підвищення інституційної спроможності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та АРР для забезпечення розвитку регіонів та територіальних громад;
- Забезпечення ефективного фінансування регіонального розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (CabMin, 2021^[43]).

Принцип регіонального розвитку НЕС збігається з третім стратегічним завданням ДСРР: «Розвиток ефективного багаторівневого урядування». Таким чином, НЕС прямо не прагне досягти двох основних цілей ДСРР: підвищення конкурентоспроможності регіонів України та зміцнення територіальної єдності. Незважаючи на те, що між двома стратегіями немає внутрішнього протиріччя, різниця в підходах створює напругу, яка може перешкодити зусиллям із впровадження.

Крім того, нормативна база, що лежить в основі кожної стратегії, вимагає, щоб усі інші планувальні документи були узгоджені з нею (CabMin, 2021^[43]). За відсутності національного закону про планування ці два документи можна розглядати як конкуруючі. Це ускладнює процес планування розвитку загалом і планування регіонального розвитку зокрема.

Уряд міг би використати середньострокові перегляди НЕС, заплановані на 2024 та 2027 роки, для зміцнення її зв'язку з ДСРР. Фактично, середньострокові перегляди могли б спиратися на уроки, отримані з кожного плану заходів ДСРР. Крім того, Кабмін закликає до розробки «єдиного веб-порталу електронного урядування», який представлятиме здобутки на шляху реалізації стратегії. Щоб уникнути дублювання зусиль, цей портал має, наскільки це можливо, включати інформацію щодо впровадження ДСРР (CabMin, 2021^[43]).

Проблеми реалізації стратегій розвитку областей України

Станом на 2021 рік усі області мали стратегії регіонального розвитку, узгоджені з ДСРР, а також плани заходів, у яких визначено конкретні проекти для реалізації. Є кілька проблем, які обмежують ефективність стратегій регіонального розвитку, що загалом стосуються процесу розробки стратегії, та інструментів її впровадження і фінансування.

Проблеми якості стратегій регіонального розвитку та їх прив'язки до ДСРР

Розмірковуючи про ефективність проектів регіонального розвитку, відібраних протягом 2014-2017 років, тодішній перший заступник Міністра регіонального розвитку виділив чотири проблеми. По-перше, регіони недостатньо приділяли увагу створенню робочих місць. По-друге, деякі обласні стратегії були визнані неякісними. По-третє, при розробці своїх стратегій деякі області не врахували належним чином внесок муніципалітетів чи інших ключових учасників. По-четверте, відбір проектів для фінансування через різні фонди регіонального розвитку також загалом не був спрямований на досягнення завдань регіональних стратегій (MinRegion, 2019^[44]).

Розробляючи поточні стратегії регіонального розвитку, уряд вжив ряд заходів для вирішення цих проблем. Наприклад, стратегії були розроблені за методологічної підтримки Мінрегіону та відповідали офіційним рекомендаціям, прийнятим Кабміном у 2015 році. Області також створили багатогалузеві робочі групи для сприяння розробці їхніх регіональних стратегій, а партнерам із розвитку пропонували подати конкретні проекти (CabMin, 2019^[45]; MinRegion, 2019^[46]). Тим не менше, участь муніципалітетів і неурядових організацій все ще була обмеженою (OECD, 2021^[12]). Їхнє більш широке залучення могло б допомогти розробити гендерно-чутливі підходи до регіонального розвитку, які наразі відсутні в стратегіях (Вкладка 4.17).

Вкладка 4.17. Гендер і регіональний розвиток

Нещодавнє дослідження, опубліковане ООН-Жінки, показує, що згідно з індексом гендерної нерівності остання в Україні є вищою, ніж у Європі та Центральній Азії. Цей індекс показує втрату потенційного людського розвитку через невідповідність досягнень жінок і чоловіків.

Можна визначити кілька проблем на шляху просування порядку денного гендерної рівності на національному та місцевому рівнях. Це, зокрема, відсутність узгодженого та комплексного загальнодержавного підходу до інтеграції гендерної проблематики, а також обмежене державне фінансування гендерних програм, стратегій та організацій із захисту прав жінок. Обмежена участь жінок у законодавчих органах на регіональному та національному рівнях може бути однією з причин відсутності гендерно-чутливого підходу до регіонального розвитку у багатьох регіональних стратегіях та планах заходів.

Можливості посилення гендерно орієнтованого регіонального розвитку

Гендерно-чутливі стратегічні цілі відсутні в стратегіях розвитку всіх областей. Більшість регіональних стратегій також не використовують системний підхід до вирішення проблеми гендерної нерівності. Шістьдесят чотири відсотки стратегій включають певні гендерно-чутливі цілі, а більше половини всіх стратегій мають гендерно-чутливі показники. Важливою перешкодою для гендерно орієнтованого планування регіонального розвитку є дефіцит людських і технічних ресурсів для обробки статистичних даних з розбивкою за статтю.

Щоб подолати ці проблеми, Уряд України міг би розглянути можливість підтримувати участь жіночих груп у середньостроковому перегляді стратегій регіонального розвитку та розробці наступного покоління планів заходів. Крім того, він має інвестувати в підтримку розвитку потенціалу місцевих органів влади щодо способів прийняття інтегрованого гендерного підходу у сферах стратегічного планування, бюджетування, реалізації та моніторингу державної регіональної політики. Україні також слід інвестувати у збір більшої кількості мікроданих з розбивкою за статтю, для розробки політичних заходів, які подолають гендерний розрив і сприятимуть участі жінок в економічному та політичному житті зокрема.

Джерело: розробка автора на основі (Government of Ukraine, 2019^[47]; Food and Agriculture Organization, 2021^[48]; UN Women, 2021^[49]; DESPRO, 2020^[50]).

Для подальшого підвищення якості стратегій регіонального розвитку уряд має переглянути методологію, якою керуються при їх розробці, моніторингу та оцінці. Зокрема, він має надати чіткіші вказівки щодо того, як регіони можуть проводити інклюзивні консультаційні процеси, до яких буде залучено багато учасників та які охоплюватимуть багато секторів. Він також має визначити очікувану участь АРР у цьому процесі. Крім того, слід переглянути роль обласних комісій з відбору проектів. Ці суб'єкти відповідають за відбір проектів регіонального розвитку для фінансування через ДФРР. Часто вважають, що колегії знаходяться під прямим впливом голови обласної державної адміністрації, який призначається на посаду Президентом України. Це може підірвати прозорість процесу відбору проектів і допустити ситуацію, коли політичні міркування переважатимуть над технічними критеріями. Нарешті, уряду рекомендовано прийняти законодавство, розроблене Мінрегіоном, щоб посилити зв'язок між обласними стратегіями, а також іншими інструментами планування регіонального розвитку та ДФРР (див. Розділ 5).

Механізми моніторингу стратегій регіонального розвитку залишаються незрозумілими

Стратегії регіонального розвитку, як правило, дуже нечіткі щодо механізмів нагляду за їх виконанням, моніторингу та оцінки. Наприклад, Стратегія розвитку Одеської області на 2021-2027 роки вказує, що до відстеження реалізації стратегії будуть залучені, серед інших, обласна рада, обласна державна адміністрація, муніципалітети та окремі суб'єкти. Однак не надається жодної інформації про те, як і коли будуть проводитися моніторинг та оцінка, чи будуть учасники координувати свої зусилля та як результати такого моніторингу та оцінки будуть поширюватися (Odessa Regional State Administration, 2020^[51]).

Регіональні стратегії та їхні плани заходів також страждають від високого ступеня невизначеності щодо наявності необхідних фінансових ресурсів для реалізації запропонованих проектів. В принципі, стратегії можуть фінансуватися з багатьох джерел, включаючи ДФРР, бюджети муніципалітетів, гранти та позики. У планах заходів представлено розбивку очікуваної річної вартості запропонованих проектів. Вони вказують суму, яка фінансуватиметься за рахунок національних, регіональних і місцевих фондів, а також інших джерел, таких як внутрішні та іноземні інвестиції.

Нещодавня оцінка планів заходів 13 областей акцентує на значних відмінностях в пропонованих джерелах фінансування проектів. Реалізація більшості проектів обласного рівня залежить від коштів державного бюджету. Наприклад, фінансування 91% плану заходів Луганської області передбачається за рахунок національних фондів (Родченко and Прус, 2020^[52]). Інші області, до прикладу, Херсонська, Донецька та Запорізька, планують профінансувати більшість витрат, пов'язаних із їхніми планами заходів, за підтримки вітчизняних та іноземних інвесторів. Серед тих, які найбільше залежать від місцевих бюджетів, є львівський (45%), полтавський (36%) та харківський (28%) плани заходів (Родченко and Прус, 2020^[52]). Такі відмінності у джерелах фінансування можна пояснити двома факторами:

1. Різниця у відкритості регіону до пошуку фінансування з інших джерел, окрім державної субвенції, та наявності в нього відповідного досвіду; і
2. Відносна привабливість їх інвестиційних проектів для вітчизняних та міжнародних інвесторів.

Залежність багатьох областей від державного фінансування пов'язана зі значним ризиком через непередбачуваний характер основних механізмів державного фінансування. Наприклад, законне повноваження ДФРР щодо отримання 1% запланованих доходів загального фонду бюджету так і не було виконане. Це створює невизначеність щодо того, наскільки проекти, які залежать від фінансування з ДФРР, зможуть отримати необхідне фінансування. Ситуація ускладнюється проблемами, пов'язаними зі своєчасним виділенням коштів ДФРР обласними державними адміністраціями муніципалітетам (OECD, 2021^[12]). Крім того, кілька інших міжурядових фондів, які

могли б підтримувати ініціативи регіонального та місцевого розвитку, мають конкурентний характер. Це означає, що на момент розробки проектних пропозицій фінансування могло не бути гарантованим. Схоже, що області чітко усвідомлюють проблему забезпечення достатніх коштів для реалізації своїх стратегій регіонального розвитку. Про це свідчить план заходів Одеської ОДА на 2021-2024 рр., в якому згадуються наступні ризики, пов'язані з реалізацією кількох запропонованих нею проектів (Odessa Regional State Administration, 2020^[51]):

- Недостатнє фінансування проектів з державного бюджету та відсутність альтернативних джерел фінансування;
- Невиконання суб'єктами регіонального розвитку зобов'язань щодо співфінансування реалізації інвестиційних проектів; і
- Брак місцевих знань та управлінського потенціалу для реалізації проектів та мобілізації необхідних ресурсів.

Для ефективного вирішення проблем, пов'язаних із впровадженням та фінансуванням стратегій регіонального розвитку та їхніх планів заходів, уряд міг би розглянути низку додаткових політичних дій. По-перше, він має передбачити включення у стратегії регіонального розвитку планів впровадження та моніторингу, які вказуватимуть, які суб'єкти будуть залучені, а також їхні конкретні завдання та обов'язки. По-друге, різні запропоновані проекти розвитку, включені до планів заходів, повинні детально описувати їхню актуальність для розвитку регіону. По-третє, стратегії регіонального розвитку та їхні плани заходів повинні чітко вказувати, чи необхідне фінансування для різних запропонованих ініціатив вже забезпечено, або ж чи області чи відповідні муніципалітети сподіваються залучити фінансування, наприклад, через ДФРР. Нарешті, уряд повинен розглянути можливість створення багатогалузевих і багаторівневих регіональних координаційних механізмів для нагляду за впровадженням стратегій. Прикладом можуть слугувати Комітети порядку денного на період до 2030 року, створені в урядах штатів Мексики (Вкладка 4.18). У поєднанні ці дії можуть допомогти перетворити стратегії регіонального розвитку з де-факто «списків побажань», які не мають ефективного фінансування та механізмів реалізації, на надійні стратегії, які стимулюватимуть реалізацію регіональних проектів, прив'язуючи національні стратегічні пріоритети до місцевих потреб.

Вкладка 4.18. Мексиканські місцеві Комітети порядку денного до 2030 року

У період з 2017 по 2018 рік 32 штати Мексики створили комітети з моніторингу та виконання Порядку денного до 2030 року. Незважаючи на те, що конкретні повноваження та склад комітетів відрізняються від штату до штату, вони зазвичай функціонують як органи планування, які сприяють координації між трьома гілками влади штатів, муніципалітетами та неурядовими учасниками.

Комітети відповідають за міждержавну координацію розробки, реалізації, моніторингу та оцінки політики, програм і заходів для досягнення Порядку денного до 2030 року. Зокрема, комітети, які, як правило, збираються двічі на рік, відповідають за 1) пропонування конкретних заходів для досягнення цілей Порядку денного до 2030 року та 2) подання періодичних звітів про їх результати та досягнуті цілі. Крім того, кілька комітетів відповідають за пропозиції змін до місцевого законодавства для сприяння досягненню 17 Цілей сталого розвитку та інформування національної ради з питань Порядку денного до 2030 року про місцеві здобутки.

Крім галузевих міністерств і стратегічних неурядових організацій, до більшості комітетів запрошується представник Національного інституту статистики, географії та інформатики для підтримки заходів з моніторингу та оцінки. Крім того, кілька комітетів створили тематичні робочі групи або регіональні центри для підтримки виконання їх річного плану роботи на місцях. Ці органи забезпечують вплив засідань комітетів на фактичну політику. Інші фактори, що визначають ефективність і безперервність роботи комітетів, включають лідерство президента комітетів, який часто є губернатором або секретарем штату, а також ступінь, до якого неурядові суб'єкти відіграють активну роль у формуванні порядку денного комітетів і їх роботі.

Джерело: розробка автора на основі (UNDP Mexico, 2019^[53]).

Підвищення потенціалу муніципалітетів щодо реалізації стратегій територіального розвитку

У результаті процесу об'єднання багато муніципалітетів взяли на себе більш активну роль у підтримці зусиль з місцевого розвитку (OECD, 2021^[12]). У той же час зусилля муніципалітетів щодо розробки стратегій місцевого розвитку, які встановлюють чіткі цілі та спрямовують інвестиції, обмежуються рядом факторів. Це насамперед пов'язано з обов'язками муніципалітетів щодо розробки місцевих стратегій, а також їх спроможністю ефективно їх виконувати.

Половина муніципалітетів повідомила, що вони не мають плану місцевого розвитку

До липня 2022 року муніципалітети не мали повноважень розробляти стратегії місцевого розвитку, які б узгоджувалися з ДСРР або стратегіями регіонального розвитку (Вкладка 4.6) (Verkhovna Rada, 2022^[18]). Можливо, це пояснює, чому з 741 муніципалітету, який відповів на онлайн-опитування ОЕСР у вересні 2021 року (Вкладка 4.4), лише 49% вказали, що вони мають офіційно затверджену стратегію місцевого розвитку. Сорок вісім відсотків повідомили, що не мають, а 3% не були впевнені. Ці цифри відповідають результатам інтерв'ю ОЕСР із місцевими зацікавленими сторонами, які показали, що приблизно половина з 1469 муніципалітетів мала затверджену стратегію місцевого розвитку (OECD, 2021^[12]). Багато з них було розроблено за підтримки міжнародних партнерів з розвитку, а також різних асоціацій місцевих органів влади (OECD, 2021^[12]).

Відсутність стратегії місцевого розвитку перешкоджає спроможності муніципалітету спрямовувати зусилля з місцевого розвитку на чіткі цілі та контролювати поступ, а також розробляти пропозиції

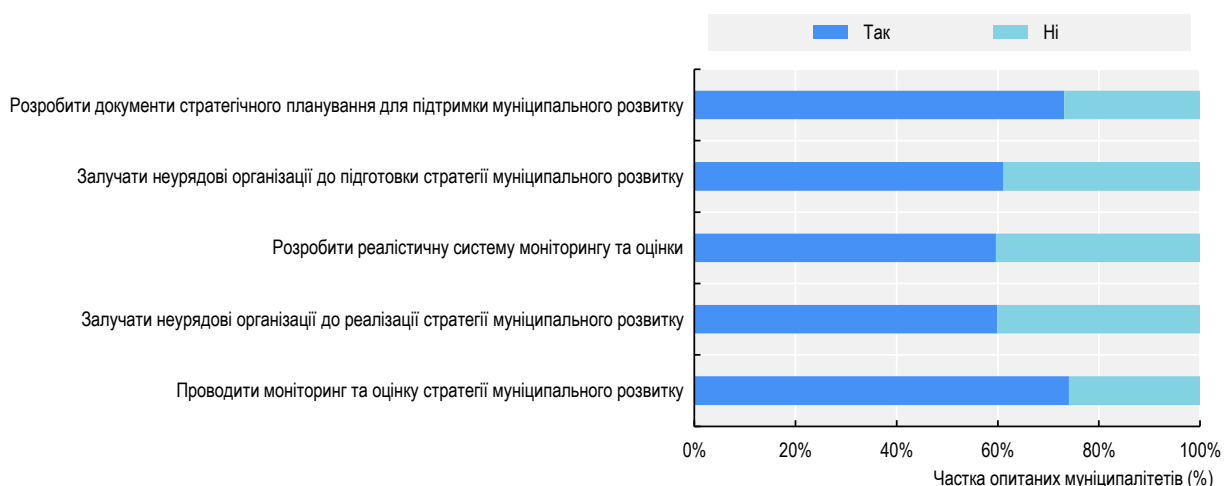
щодо інвестиційних проектів, які відповідають місцевим потребам та можливостям. І навпаки, муніципалітети, які створили інтегровану стратегію місцевого розвитку, мають сильніші позиції для ефективного внеску в розробку стратегій регіонального розвитку. Наявність місцевої стратегії, особливо тієї, яка була розроблена за участі державних і приватних учасників, може забезпечити зацікавленим сторонам ясність щодо інвестиційних пріоритетів, що є вирішальним для місцевого економічного розвитку. Однак є занепокоєння, що муніципалітети розробляють широкі стратегії місцевого розвитку, які, хоча й дуже всеосяжні, також є дуже складними, а тому їх важко реалізувати. Для вирішення цієї проблеми уряду рекомендовано розробити керівні принципи, які наголошуватимуть на необхідності стислих та адаптивних місцевих стратегій та відповідних планів заходів.

Після нещодавнього ухвалення змін до Закону «Про засади державної регіональної політики» всі муніципалітети повинні будуть розробляти стратегію місцевого розвитку (Вкладка 4.6). Для цього муніципалітети можуть використовувати методологію, розроблену Мінрегіоном. Крім того, уряду рекомендовано сприяти навчанню муніципалітетів у форматі «рівний-рівному», що спиратиметься на досвід, який деякі з них уже отримали у розробці стратегій місцевого розвитку.

Муніципалітети повідомили про наявність достатнього потенціалу для розробки стратегій місцевого розвитку, але не для взаємодії з ключовими учасниками

На запитання про наявність людських ресурсів (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання окремих завдань, пов'язаних із процесом планування регіонального розвитку, 73% муніципалітетів повідомили, що вони мають достатній потенціал для розробки стратегій розвитку (Рисунок 4.6). Однак місцеві зацікавлені сторони в Україні вказали, що муніципалітети, які були адміністративно об'єднані, швидше за все, не мали спроможності створити комплексну стратегію розвитку (OECD, 2021^[12]).

Рисунок 4.6. Наявність людських ресурсів для ефективного виконання завдань, пов'язаних із процесом планування розвитку



Примітка: Запитання: Просимо вказати, чи, на вашу думку, ваш муніципалітет має необхідні людські ресурси (включаючи знання та досвід) для ефективного виконання наступних завдань, пов'язаних із процесом планування розвитку. Повний перелік завдань: Розробка прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку територіальної громади, зокрема стратегії розвитку територіальної громади; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до підготовки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Розробка реалістичної системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до впровадження плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Проведення періодичного моніторингу та оцінки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету. Варіанти відповідей для кожного завдання: Так; Ні. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

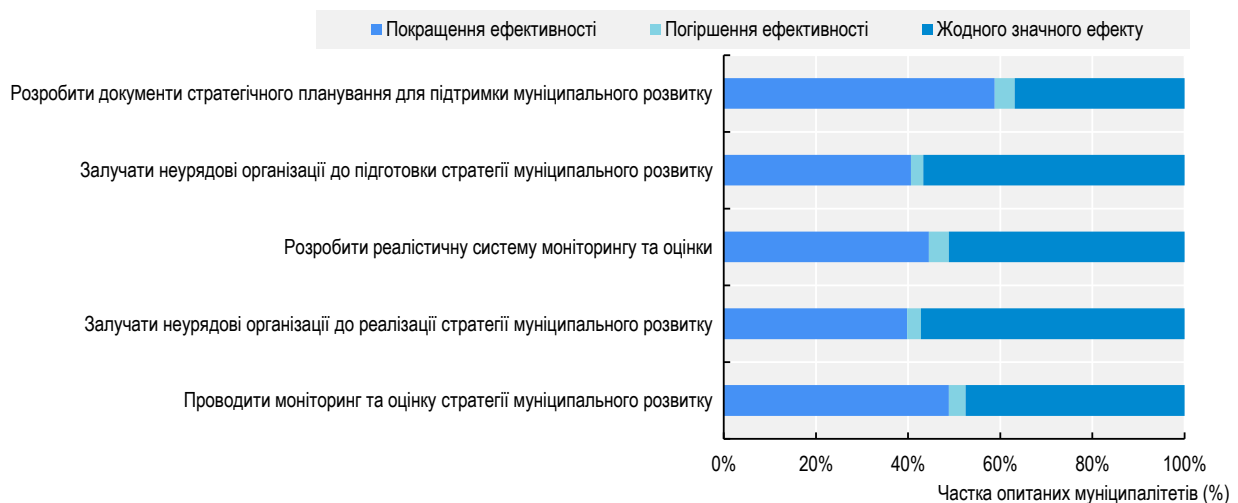
Серед опитаних муніципалітетів 74% повідомили, що вони мають спроможність проводити моніторинг та оцінку, а 40% вказали, що не мають необхідних знань та досвіду для розробки системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками. Це означає, що будь-яка підтримка розвитку потенціалу муніципалітетів у сфері моніторингу та оцінки повинна передусім зосереджуватися на способах встановлення показників та визначення реалістичних цілей. Мінрегіон зазначив, що планує розробити методичні вказівки для муніципалітетів щодо вирішення цієї проблеми (ОЕСР, 2021^[12]).

Іншою проблемою, яку було виявлено в ході опитування, була відсутність людських ресурсів для ефективного залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до підготовки стратегій розвитку муніципалітету (39% від числа муніципалітетів, що надали відповіді) або їх реалізації (40%). Через процеси діалогу з громадськими організаціями, науковими колами та бізнесом, а також за допомогою опитувань та інших методів консультацій муніципалітети можуть отримати цінну інформацію про місцеві потреби та пріоритети. Таким чином, забезпечення надійного процесу консультацій на місцевому рівні має вирішальне значення для ефективного встановлення пріоритетів.

Багато муніципалітетів повідомили, що реформи децентралізації позитивно вплинули на їхній потенціал планування розвитку

Онлайн-опитування в рамках проекту ОЕСР показало, що реформи децентралізації в Україні (включаючи процес об'єднання) мали загалом позитивний вплив на ефективність муніципалітетів у сферах, пов'язаних із процесом планування розвитку (Рисунок 4.7). 59% опитаних муніципалітетів зазначили, що вони покращили свою здатність розробляти стратегії місцевого розвитку. Більшість (49%) повідомили, що їх здатність періодично контролювати та оцінювати свою стратегію розвитку покращилася.

Рисунок 4.7. Вплив реформи децентралізації на ефективність муніципалітетів у сфері регіонального планування



Примітка: Запитання: Як реформа децентралізації (включаючи процес об'єднання) вплинула на ефективність вашого муніципального уряду (в наступних сферах), пов'язану з процесом планування розвитку? Повний перелік завдань: Розробка прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку територіальної громади, зокрема стратегії розвитку територіальної громади; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до підготовки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Розробка реалістичної системи моніторингу та оцінки з чіткими цілями та показниками; Залучення приватного сектору, громадянського суспільства чи наукових кіл до впровадження плану соціально-економічного розвитку муніципалітету; Проведення періодичного моніторингу та оцінки плану соціально-економічного розвитку муніципалітету. Варіанти відповідей для кожного завдання: Покращення ефективності; Погіршення ефективності; Жодного значного ефекту. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Більшість муніципалітетів вважають, що реформи децентралізації (включно з процесом об'єднання) не збільшили участь місцевого бізнесу (наприклад, представників приватного сектору) у прийнятті муніципальних рішень (Додаток Рисунок 4.С.1). Навпаки, більша частина опитаних муніципалітетів повідомила, що процес реформування не вплинув (або іноді навіть негативно вплинув) на участь місцевих підприємств у виробленні місцевої політики.

Ці результати свідчать про те, що муніципалітети, можливо, не отримали достатніх вказівок щодо того, як можна посприяти інклюзивному державно-приватному діалогу або забезпечити, щоб місцеві стратегії враховували обмеження та можливості, з якими стикається місцевий приватний сектор. Це викликає особливе занепокоєння з огляду на мету ДСРП щодо підвищення територіальної конкурентоспроможності. Добре структурований процес публічно-приватного діалогу може сприяти взаєморозумінню між урядом і бізнес-спільнотою, до прикладу, щодо того, як покращити місцевий інвестиційний клімат. Щоб вирішити цю проблему, уряд може узалежнити виділення коштів муніципалітетам для стимулювання економічного розвитку від залучення представників приватного сектору до розробки проекту.

Муніципалітети повідомили, що окремі громадяни більше беруть участь у прийнятті рішень на місцях

Вплив реформ децентралізації на участь окремих громадян у різних сферах прийняття рішень на місцевому рівні виглядає відносно позитивним (Додаток Рисунок 4.С.2). Більшість муніципалітетів повідомили, що процес реформування збільшив участь громадян у таких сферах, як розробка стратегій муніципального розвитку (58%). Однак у той же час більшість муніципалітетів вказують,

що реформи або не вплинули або зменшили участь громадян у таких сферах, як моніторинг стратегій муніципального розвитку; визначення інвестиційних потреб; та розробка інвестиційних проектів. Це можна пояснити тим фактом, що кілька запропонованих законодавчих поправок для створення схеми участі громадськості та консультацій не були прийняті.

Уряд має розглянути можливість запровадження законодавства для роз'яснення інструментів і механізмів, за допомогою яких громадяни можуть брати участь у прийнятті муніципальних рішень. До них відносяться бюджет участі, референдуми та петиції. Щоб зробити консультації з громадськістю невід'ємною частиною планування розвитку та інвестицій на національному та місцевому рівнях також потрібне оновлення чинного законодавства. Це допомогло б забезпечити систематичне врахування широкого кола точок зору громадян під час прийняття муніципальних рішень, сприяючи визначенню пріоритетів громади та тріангуляції між різними місцевими групами інтересів. У свою чергу, це допоможе підвищити довіру до влади.

У сукупності ці висновки свідчать про те, що деякі муніципалітети можуть відставати від своїх колег у плануванні та реалізації розвитку. Така ситуація може закріпити територіальну диспропорцію. Уряд повинен розглянути питання про надання більш систематичної підтримки муніципалітетам у розбудові потенціалу у вищезазначених сферах, зокрема у сферах консультацій із зацікавленими сторонами, а також моніторингу та оцінки. Роблячи це, уряд має використати знання та досвід багатьох муніципалітетів у цих сферах. В інтерв'ю з муніципалітетами обмін думками у форматі «рівний-рівному» згадувався як один із найефективніших методів нарощування потенціалу (OECD, 2021^[12]).

У наступній частині обговорюється, як Україна може сприяти виробництву та використанню мікрорівневих даних, а отже, прийняттю рішень у сфері регіонального розвитку на основі фактичних даних на всіх рівнях.

Ефективне управління даними для політики регіонального розвитку

Добре розроблені, орієнтовані на результат системи вимірювання ефективності мають фундаментальне значення для успіху політики регіонального та місцевого розвитку. Вони дозволяють національним та/або місцевим урядам вимірювати ефективність політики та витрат (Mizell, 2008^[54]; Phillips, 2018^[55]). Системи вимірювання ефективності, як правило, поєднують механізми моніторингу та оцінки, що містять показники, і можуть допомогти урядам на всіх рівнях визначити, чи дають їхні дії бажані результати, або ж чи потрібні коригування. За останні кілька років Україна зробила важливі кроки для підвищення доступності інформації з територіальною розбивкою з питань регіонального розвитку. Однак для прийняття обґрунтованих рішень потрібні додаткові дії. Таким чином, важливо створити надійну систему моніторингу ефективності регіонального розвитку та інвестувати в загальний потенціал уряду створювати, аналізувати та обмінюватися інформацією.

Прийняття рішень для регіонального розвитку на основі доказів

Добре розроблена система моніторингу та оцінки пропонує політичним суб'єктам на всіх рівнях своєчасну інформацію для покращення процесу прийняття рішень протягом циклів політики та інвестицій. Ключовим кроком у розробці такої системи є визначення показників ефективності, які відповідають поставленій меті (Вкладка 4.19). Якщо показники розробляються разом із місцевими суб'єктами і навіть неурядовими суб'єктами та поєднані з реалістичними цілями, вони можуть сприяти розбудові потенціалу, заохочувати до покращення ефективності та посилювати прозорість і підзвітність на всіх рівнях уряду (Mizell, 2008^[54]) (Phillips, 2018^[55]) (OECD, 2009^[56]).

Вкладка 4.19. Розрізнення різних типів показників

Показник – це міра, яка може фіксувати різні типи інформації та надає розуміння ситуації для прийняття рішень на основі доказів. Показники зазвичай поділяються на чотири категорії:

- **Показники введених ресурсів** показують, які ресурси (наприклад, люди, гроші та час) і у яких кількостях використовуються для виробництва та надання товарів і послуг.
- **Показники віддачі** відображають товари та послуги, які виробляються у результаті діяльності (наприклад, кількість місцевих державних службовців, які пройшли навчання, кількість МСП, які отримали фінансову підтримку, кілометри побудованих доріг).
- **Показники результату** відображають аспект, який, як очікується, зміниться в результаті втручання (політики, програми чи проекту). Показники результатів відображають реальні зміни, спричинені практичною віддачею (наприклад, відсоток людей, які покращили свою ситуацію на ринку праці протягом певної кількості місяців після участі в навчанні).
- **Показники впливу** стосуються очікуваного впливу політичного втручання на економіку чи суспільство в цілому. Вони вимірюють зміни в довгостроковій перспективі.

При визначенні об'єкту вимірювання два чинники є особливо важливими: цілі системи моніторингу та цілі політики/програми/проекту.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2009^[56]).

Наявність доступу до надійних, своєчасних і деталізованих даних може допомогти урядам на всіх рівнях отримати розуміння ситуації та прийняти обґрунтовані рішення про те, як найкращим чином стимулювати регіональну економіку, усунути територіальну нерівність і покращити добробут місцевих громад. Це дозволяє тим, хто приймає рішення, розробляти орієнтовані на місце регіональні та місцеві стратегії та плани розвитку, які враховуватимуть відносні переваги різних місцевостей та визначатимуть специфічні та загальні прогалини в розвитку. Це також дозволяє їм спиратися на ці стратегії та плани, щоб пропонувати територіально диференційовані політичні рішення.

Більш точне вимірювання ефективності дасть змогу державним і місцевим органам влади України краще зрозуміти вплив їхньої політики регіонального розвитку, стратегій та інвестиційних проектів. Воно також може дати розуміння факторів, що сприяють або зменшують регіональну та місцеву привабливість, і потенційно покращити послідовність політики.

Для покращення процесу прийняття рішень у сфері регіонального розвитку, заснованого на фактичних даних, Україні необхідно розбудувати потенціал місцевого уряду створювати, аналізувати та поширювати актуальну інформацію з територіальною розбивкою щодо широкого кола тем. Необхідно також просувати стиль управління, який зосереджуватиметься на навчанні, а не на контролі. Крім того, Україна має посилити роль Державної служби статистики України (ДССУ) у зборі, аналізі та розповсюдженні даних між міністерствами та між рівнями влади. Це могло б не тільки підтримати процеси регіонального та місцевого розвитку, але й покращити прийняття рішень на основі фактичних даних в уряді, незалежно від політики чи теми.

Посилення зусиль щодо надання мікрорівневих даних з регіонального та місцевого розвитку

Мінрегіон, а також ключові партнери з розвитку, здається, чітко усвідомлюють проблеми, пов'язані з дефіцитом мікрорівневих даних щодо регіонального та місцевого розвитку, особливо на

муніципальному рівні. Це спонукало до розробки кількох ініціатив, спрямованих на покращення доступності даних з територіальною розбивкою та створення системи моніторингу діяльності муніципалітетів.

У 2021 році Мінрегіон запустив опитування серед муніципалітетів, щоб отримати їхні пропозиції щодо тем, які вони хотіли б включити до нової системи місцевої статистики (MinRegion, 2021^[57]). Крім того, спільно з Організацією з безпеки та співробітництва в Європі він створив Платформу моніторингу ефективності «Громада»³, яка представляє дані щодо населення, фізичної інфраструктури та державних фінансів. Створення цієї платформи є важливим кроком на шляху до доступності даних, які дозволяють усім рівням влади, а також партнерам з розвитку отримати уявлення про різні аспекти муніципальної діяльності.

Існує кілька можливостей для вдосконалення платформи. По-перше, вона не містить інформації або посилань, які б дозволили користувачам отримати копію представлених даних. По-друге, більшість статистичних даних, розміщених на платформі, не включені до статистичного порталу ДССУ. Це підриває функцію останнього порталу як основного джерела офіційної статистики. Крім того, це створює невизначеність щодо того, які установи відповідають за створення даних, представлених на Платформі моніторингу ефективності «Громада». Ці проблеми можна подолати за допомогою ряду практичних дій, таких як забезпечення того, щоб усі дані, представлені на платформі, також були включені у веб-сайт ДССУ та надання користувачам можливості завантажувати дані. Уряду також рекомендовано включити метадані для кожного показника. Це дозволить користувачам зрозуміти, до прикладу, одиниці вимірювання для різних показників, а також як і ким були зібрані дані.

Мінрегіон також брав участь у пілотній ініціативі, організованій проектом DOBRE, що фінансується USAID, щоб сприяти розвитку системи управління ефективністю муніципалітетів. У рамках цієї ініціативи було розроблено набір показників, що стосуються трьох сфер обслуговування. Згодом ці показники були перевірені в різних громадах. Результати пілотного проекту підтвердили дефіцит інформації в муніципалітетах для оцінки їх ефективності. Особливо це стосувалося муніципалітетів, які нещодавно об'єдналися (DOBRE, 2021^[58]).

Результати пілотної ініціативи DOBRE допомагають пояснити, чому майже половина муніципалітетів, опитаних ОЕСР, повідомили, що їм бракує потенціалу для розробки реалістичної системи моніторингу та оцінки (Рисунок 4.6). Крім того, як уже згадувалося раніше, більшість муніципалітетів повідомили, що реформи децентралізації, запроваджені з 2014 року, не мали суттєвого впливу — або фактично послабили — їхню ефективність у таких сферах, як розробка місцевих стратегій (Рисунок 4.7).

Є ознаки того, що за останні кілька років доступ муніципалітетів до деяких даних, зібраних на регіональному та національному рівнях, зменшився. Схоже на те, що деякі статистичні дані, які до 2018 року були доступними для муніципалітетів, наприклад, щодо прямих іноземних інвестицій, більше не доступні (OECD, 2021^[12]). Це спонукало деякі великі муніципалітети укладати контракти з приватними підприємствами для отримання даних, необхідних для прийняття рішень на місцевому рівні. Враховуючи фінансові обмеження, з якими особливо стикаються невеликі муніципалітети, для них цей варіант недоступний. Таким чином, дефіцит даних у поєднанні з муніципальними проблемами доступу до баз даних може фактично сприяти існуючій нерівності між місцевими органами влади.

Вирішення вищезазначених проблем вимагає постійних інвестицій у спроможність національних і місцевих урядів створювати, аналізувати та обмінюватися надійними даними. Зокрема, важливо значно розширити перелік показників добробуту, для яких виробляються дані з територіальною розбивкою, виходячи далеко за межі показників, представлених на Платформі моніторингу ефективності «Громада».

Окрім інвестування в спроможність національних і місцевих органів влади генерувати дані з розбивкою за показниками (наприклад, кількість учнів, які навчаються в початкових школах, охоплення питною водою та місцевий збір відходів), уряду рекомендується зосередитися на отриманні інформації про досвід громадян і користувачів щодо державних послуг (Вкладка 4.20).

Вкладка 4.20. Опитування щодо рівня задоволеності громадян і користувачів

У багатьох країнах-членах ОЕСР (наприклад, в Австралії, Канаді, Чилі, Італії, Норвегії) опитування громадян про їхню загальну задоволеність вибраними послугами стало показником, до якого національні та місцеві органи влади часто звертаються, щоб швидко визначити, чи послуги є ефективними і відповідають потребам та очікуванням користувачів. Насправді задоволеність користувачів є одним із найпоширеніших показників ефективності послуги, оскільки він відображає фактичний досвід користувача з конкретними послугами, і, як правило, збирати, обробляти та поширювати таку інформацію вдається швидше та дешевше, ніж об'єктивні показники ефективності. Це робить дослідження щодо рівня задоволеності користувачів особливо придатними для України.

Опитування щодо рівня задоволеності може розробляти та поширювати національний уряд, а також регіональні та місцеві органи влади. Останнє особливо актуально для тих державних послуг, щодо яких місцеві органи влади мають спільний або виключний мандат. Проте національному уряду рекомендується координувати розробку та розповсюдження результатів місцевого рівня задоволеності для забезпечення порівнянності. Крім того, оскільки не всі області та муніципалітети мають досвід розробки та розповсюдження опитувань щодо рівня задоволеності, від національного уряду та міжнародних партнерів може знадобитися надання підтримки для розвитку необхідних навичок.

Джерело: розробка автора на основі (OECD, 2022^[59]).

Крім того, уряд має продовжити вивчення потенціалу «великих даних». Це вимагає інвестування в здатність розбиратися з необробленими цифровими наборами даних, щоб зрозуміти їхній потенціал для прийняття рішень на основі доказів, а також пов'язані з цим проблеми. Переваги використання таких наборів даних включають підвищення ефективності та дієвості державних послуг. Наприклад, великі дані, зібрані з соціальних мереж і мобільних додатків, можуть допомогти зменшити затори. Проблеми включають розробку інструментів, необхідних для розуміння величезних наборів даних, і використання даних із соціальних медіа без шкоди для конфіденційності громадян, до прикладу (Singh, Srivastava and Johri, 2014^[60]). Успішне використання даних також залежить від готовності приватного сектору та наукових кіл співпрацювати з державними суб'єктами, зокрема шляхом обміну даними та аналітичними інструментами.

Важливо підкреслити, що надійна система вимірювання ефективності доповнює дані про задоволеність громадян інформацією про процеси (наприклад, час очікування в центрах надання адміністративних послуг чи лікарнях), віддачу (наприклад, доступ до питної води) та результати (наприклад, чи стало людям краще в результаті отриманої послуги?). Крім того, кількісні дані можуть знадобитися, щоб зрозуміти, якою мірою дані про задоволеність, отримані за допомогою опитувань, можна екстраполювати на все населення (OECD, 2022^[59]).

Дії, спрямовані на краще розуміння будь-яких змін у ефективності муніципалітетів, допомогли б покращити здатність усіх рівнів влади оцінювати результати своїх ініціатив і підтримувати процеси прийняття обґрунтованих рішень щодо майбутніх ініціатив. Крім цього, необхідні узгоджені зусилля для більшого поширення наявної статистики між рівнями управління. Багато з цих дій залежать від здатності ДССУ ефективно координувати національну систему статистики.

Зміцнення Державної служби статистики може сприяти моніторингу ефективності регіонального розвитку

ДССУ є центральним органом виконавчої влади у сфері статистики та головним суб'єктом національної статистичної системи країни. Це робить її основоположним учасником будь-яких зусиль щодо зміцнення процесу прийняття рішень державними суб'єктами на національному та місцевому рівнях. Однак вона стикається з рядом проблем, які включають скорочення її територіальної присутності та відсутність координаційних механізмів для підтримки створення, аналізу та розповсюдження статистики розвитку. За останні кілька років територіальна присутність ДССУ кардинально змінилася. У той час як у 2017 році установа мала 545 районних відділень, згодом вони були закриті через скорочення бюджету (Laux et al., 2017^[61]). Територіальна реорганізація відбулася в критичний час, оскільки вона співпала з об'єднанням багатьох муніципалітетів, чії адміністративні обов'язки та обов'язки з надання послуг збільшилися, а разом з цим зріс і їхній попит на актуальні дані. Беручи до уваги наслідки територіальної реорганізації для ДССУ, уряд повинен розглянути питання про інвестування в здатність її персоналу забезпечувати навчання місцевих органів влади для підготовки, аналізу та поширення статистики розвитку. Такі зусилля з розбудови потенціалу мають бути зосереджені не лише на зміцненні технічних навичок, а й сприяти використанню доказів як інструменту навчання, а не як засобу контролю.

Крім того, нинішній портал ДССУ та її регіональних управлінь не відповідає стандартам сучасної статистичної та географічної звітності. Це обмежує можливості урядів усіх рівнів, а також неурядових учасників легко ідентифікувати та використовувати наявні дані для прийняття рішень. Ця проблема ускладнюється тим, що дані з територіальною розбивкою часто можна знайти на платформах різних міністерств, таких як Мінфін та Мінрегіон. Як наслідок, користувачі часто не знають, де шукати інформацію або як зіставити галузеві статистичні дані, які можуть бути опубліковані на різних онлайн-порталах. Це особливо проблематично, коли користувачі шукають дані з наскрізних тем, таких як регіональний і місцевий розвиток.

Крім того, кілька онлайн-порталів, які містять місцеві дані, не представляють унікальних кодифікаторів адміністративно-територіальних одиниць. Це ускладнює інтеграцію або порівняння різних наборів даних. Враховуючи притаманну складність управління мікроданими в контексті поступового об'єднання, уряд має забезпечити широке використання кодифікаторів для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, зусилля мають бути спрямовані на розширення доступних даних на порталі ДССУ та інтеграцію тих даних, які представлені на порталах інших державних установ.

Створення міжвідомчих статистичних комісій могло б збільшити доступність даних

Не існує офіційного координаційного органу, який би сприяв регулярному та систематичному обміну між ДССУ та іншими державними установами для підтримки створення, аналізу та поширення статистики розвитку. Враховуючи масштаби проблем, пов'язаних із створенням та розповсюдженням даних, які обговорювалися раніше, уряд має розглянути питання про створення міжвідомчих комісій, які будуть відповідати за визначення галузевих потреб у даних та встановлення стандартів для створення та представлення статистики. Він також має забезпечити актуальність поточних баз даних і розробку нових із забезпеченням конфіденційності респондентів.

Як приклад можна використати координаційну структуру Мексиканського інституту статистики, географії та інформатики (Вкладка 4.21). За допомогою додаткових координаційних органів цей інститут сприяє координації на високому рівні та технічній координації між державними органами для сприяння інституційній культурі, орієнтованій на створення, розповсюдження та використання даних для процесів прийняття рішень. Наслідуючи цей приклад, Україна могла б створити технічний статистичний комітет з питань регіонального розвитку, який би відповідав за встановлення

стандартів для генерування інформації про регіональний розвиток, визначення нових джерел даних, а також встановлення інформаційних потреб національних і місцевих органів влади. Такий комітет міг би також сприяти використанню доказів у розробці стратегій регіонального та місцевого розвитку, а також розробці механізмів моніторингу та оцінки. Він також може слугувати механізмом, за допомогою якого країна зможе визначати потреби національних і місцевих органів влади у розбудові потенціалу та обговорювати, як їх найкраще вирішити.

Вкладка 4.21. Мексиканський інститут статистики, географії та інформатики

Національний інститут статистики, географії та інформатики (Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI) є автономною державною установою Мексики, відповідальною за регулювання та координацію Національної системи статистичної та географічної інформації (Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica - SNIEG), а також збір і розповсюдження інформації про країну з точки зору території, ресурсів, населення та економіки.

SNIEG складається з різних тематичних підсистем, які відповідають за виробництво, інтеграцію та розповсюдження «інформації національного значення». Кожна підсистема має різні спеціалізовані технічні комітети, які сприяють створенню, інтеграції та поширенню статистичної та географічної інформації. Підсистеми складаються з представників державних установ, повноваження яких стосуються розглянутої теми. До участі також можуть бути запрошені представники приватного сектору, наукових кіл, організацій громадянського суспільства та міжнародних установ. Технічні комітети розробляють річні плани роботи, збираються кожного семестру та щорічно звітують про результати своєї діяльності, сприяючи прозорості своїх дій.

Один із постійно діючих спеціалізованих технічних комітетів займається регіональним та міським розвитком. Його завдання включають встановлення технічних стандартів для генерування інформації про регіональний розвиток, поширення відповідних знань серед державних інституцій, генерування показників, пов'язаних з регіональним розвитком, які можуть бути включені до національного каталогу показників, а також визначення інформаційних потреб для прийняття державних рішень у сфері регіонального розвитку.

Джерело: розробка автора на основі (INEGI, n.d.^[62]; INEGI, 2020^[63]; INEGI, 2021^[64]; INEGI, 2017^[65]; INEGI, n.d.^[66]).

І на завершення, міжвідомча статистична комісія з регіонального розвитку могла б очолити процес створення загальнодоступної платформи моніторингу регіонального розвитку. Така платформа могла б дозволити як урядовим, так і неурядовим користувачам ознайомитися з регіональними цілями країни та побачити, як національні та регіональні уряди виконують показники, включені до ДСРР та стратегій регіонального розвитку. Вона також може включати інформацію про учасників, які впроваджують програми та проекти, що сприяють досягненню різних цілей регіонального розвитку. Національна структура ефективності Шотландії⁴ та Платформа моніторингу порядку денного на період до 2030 року Мексики⁵ є прикладами платформ моніторингу, які можуть допомогти урядам донести свої цілі розвитку та інформацію про територіальну ефективність до широкої аудиторії.

Джерела

- CabMin (2021), Постанова “Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року” [Resolution “On approval of the National Economic Strategy for the period up to 2030”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>. [43]
- CabMin (2021), Розпорядження “Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 року” [Order “Some issues of implementation in 2021-2023 of the State Strategy of Regional Development for 2021-2027”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>. [42]
- CabMin (2020), Постанова “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 року” [Resolution “On Approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>. [39]
- CabMin (2020), Постанова “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року” [Resolution “On Approval of the State Regional Development Strategy for the Period up to 2020”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>. [38]
- CabMin (2019), Постанова “Про затвердження порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації...” [Resolution “On approval of the procedure for development of regional development strategies”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text>. [45]
- CabMin (2018), Постанова “Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації” [Resolution “On the Statement of the Procedure for Development of the State Strategy of Regional Development of Ukraine...”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#n8>. [10]
- CabMin (2016), Постанова “Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку” [Resolution “On Approval of the Model Regulation on the Regional Development Agency”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#n8>. [16]
- CabMin (2015), Постанова “Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку” [Resolution “On the Establishment of the Inter-Secretarial Co-ordination Committee for Regional Development”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text> (accessed on 20 January 2022). [27]
- CabMin (2006), Постанова “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [Resolution “On Approval of the State Strategy for Regional Development for the Period up to 2015”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>. [37]
- Commonwealth Department of the Prime Minister and Cabinet (2021), *National Cabinet*, <https://federation.gov.au/national-cabinet>. [30]
- Crescenzi, R. and M. Giua (2016), “The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 48/1, pp. 2340-2357, <https://doi.org/10.1177/0308518X16658291>. [5]
- DESPRO (2020), *Empowering Women Through Decentralization Reform*, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/628/12.pdf>. [50]

- DOBRE (2021), *Report on Pilot Project Implementation “Developing a Performance Measurement System for Consolidated Communities”*. [58]
- Food and Agriculture Organization (2021), *National Gender Profile of Agricultural and Rural Livelihoods - Ukraine, Revised*, <http://www.fao.org/3/cb4501en/cb4501en.pdf>. [48]
- Government of Poland (n.d.), *Unpublished Documents*. [32]
- Government of Ukraine (2019), *National review of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995) and the final documents of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly of the United Nations (2000)*, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/64/National-reviews/Ukraine.pdf>. [47]
- IMF (2022), *Ukraine*, <https://www.imf.org/en/Countries/UKR>. [2]
- INEGI (2021), *Catálogo Nacional de Indicadores*, <https://www.snieg.mx/cni/Numeralia.aspx?num=1> (accessed on 2021). [64]
- INEGI (2020), *Acerca del Consejo Consultivo Nacional*, <https://www.snieg.mx/acerca-del-consejo/> (accessed on 2021). [63]
- INEGI (2017), *Comité Técnico Especializado de Información sobre Desarrollo Regional y Urbano*, https://www.snieg.mx/Documentos/Geografico/AcuerdosCreacion/acuerdo_cte_isdru.pdf (accessed on 2021). [65]
- INEGI (n.d.), *Acerca de los Subsistemas Nacionales de Información*, <https://www.snieg.mx/subsistemas-acerca-de/> (accessed on 2021). [62]
- INEGI (n.d.), *Coordinator of the National System of Statistical and Geographical Information*, <https://en.www.inegi.org.mx/inegi/contenido/coordinador.html> (accessed on 2021). [66]
- Laux, R. et al. (2017), *Global Assessment of the National Statistical System of Ukraine*, <https://www.efta.int/sites/default/files/publications/statistics-eso/reports/2017-03-ukraine.pdf> (accessed on 2021). [61]
- Lublinksa, M. (2017), *Decentralisation and multi-level governance in Poland: Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies*, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-andmulti-level-governanc>. [31]
- Ministère de L'Interieur (2014), *Préfectures [Prefecture]*, <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation> (accessed on 2021). [22]
- MinRegion (2021), *ЗВІТ про результати діяльності Агенцій регіонального розвитку у січні-вересні 2021 року [Report on the results of the activities of the Regional Development Agencies in January-September 2021]*, <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/11/zvit-pro-rezultaty-diyalnosti-agenczij-regionalnogo-rozvytku-u-sichni-veresni-2021-roku.pdf>. [17]
- MinRegion (2021), *Опитування територіальних громад щодо визначення даних та показників місцевої статистики [Survey of territorial communities on the definition of data and indicators of local statistics]*, https://form.jotform.com/gis_form/1survey (accessed on 2021). [57]

- MinRegion (2020), *Аналітична частина проекту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року [Analytical part of the draft State Strategy for Regional Development until 2027]*, <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvytku-na-period-do-2027-roku/rozrobka-proektu-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozv>. [36]
- MinRegion (2019), *Наказ “Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації” [Order “On approval of the Methodology for development, monitoring ...”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text>. [46]
- MinRegion (2019), *Стратегії регіонального розвитку 2021-2027: що мають зробити регіони в цьому році, щоб вийти на якісно новий рівень стратегічного планування [Regional Development Strategies 2021-2027 ...]*, <https://decentralization.gov.ua/news/10591>. [44]
- MinRegion (n.d.), *Sectoral Working Group Decentralisation and Regional Development*. [28]
- Mizell, L. (2008), “Promoting Performance - Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-Central Spending”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k97b11g190r-en>. [54]
- National Institute for Strategic Studies (2020), *Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні [Decentralization and formation of regional development policy in Ukraine]*, https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf. [11]
- Netherlands Chamber of Commerce (n.d.), *Regional Development Agencies (ROMs)*, <https://business.gov.nl/running-your-business/business-location/establishing-or-relocating-a-business/regional-development-agencies-roms/#:~:text=ROM%20Nederland%20%2C%20the%20umbrella%20organisation,and%20have%20no%20profit%20motive>. [20]
- Odessa Regional State Administration (2020), *Стратегія розвитку Одеської області на 2021-2027 року [Development strategy of Odessa region for the period 2021-2027]*, <https://oda.odessa.gov.ua/odeshhyna/soczialno-ekonomichnyj-ta-kulturnyj-rozvytok/strategichni-plany-dij-ta-programy-rozvytku/strategiya-regionalnogo-rozvytku/strategiya-rozvytku-odeskoyi-oblasti-na-2021-2027-roky/>. [51]
- OECD (2022), *Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better User Experience*, OECD Publishing. [59]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>. [19]
- OECD (2021), *Interviews with Ukrainian stakeholders*. [12]
- OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>. [4]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>. [26]

- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>. [8]
- OECD (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264293014-en>. [33]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [29]
- OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264260245-en>. [7]
- OECD (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104860-en>. [25]
- OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056299-en>. [56]
- Office of the President of Ukraine (2021), *Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади [Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power]*, <https://decentralization.gov.ua/news/14306>. [21]
- Philip, O. (2007), *The Préfet [The Prefect]*, <https://franceintheus.org/spip.php?article639> (accessed on 2021). [24]
- Phillips, L. (2018), “Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ffff92c6-en>. [55]
- President of Ukraine (2021), *Указ “Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України” [Decree “On approval of the Regulations on the Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine”]*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>. [34]
- Regione Piemonte (2021), *Documento Strategico Unitario della Regione Piemonte per la Programmazione dei Fondi 2021-2027 [Unitary Strategic Document of the Piedmont Region for the Programming of Funds 2021-2027]*, <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-09/DSU%20STRADEF%209%20luglio%202021.pdf>. [41]
- République Française (2021), *Quelle est la fonction d'un préfet? [What is the Function of a Prefect?]*, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-quelle-est-le-role-dun-prefet> (accessed on 2021). [23]
- Singh, V., I. Srivastava and V. Johri (2014), “Big Data and the Opportunities and Challenges for Government Agencies”, *International Journal of Computer Science and Information Technologies*, Vol. 5/4, pp. 5821-5824, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.637.2413&rep=rep1&type=pdf> (accessed on 3 October 2022). [60]

- Ukrinform (2021), *Конгрес місцевих влад складатиметься з двох палат — Єрмак* [Congress of local authorities will consist of two chambers – Yermak], <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3197647-kongres-miscevih-vlad-skladatimetsa-z-dvoh-palat-ermak.html>. [35]
- U-LEAD (2022), *Written recommendations on strengthening regional and local development in Ukraine*. [1]
- UN Women (2021), *Advancing gender equality and women's empowerment in Ukraine through effective development co-operation and finance*, <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2021/4/advancing%20gender%20equality%20and%20womens%20empowerment%20in%20ukraine%20eng.pdf?la=en&vs=559>. [49]
- UNDP Mexico (2019), *Localización de la Agenda 2030 en México* [Localisation of the 2030 Agenda in Mexico], https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/localizacion-de-la-agenda-2030-en-mexico.html. [53]
- UNHRC (2022), *Ukraine Refugee Situation*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. [3]
- University, H. (ed.) (2008), *Metropolitan areas and the challenges of competitiveness*, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf>. [6]
- Verkhovna Rada (2022), *Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновле”* [Law “On amendments to certain legislative acts of Ukraine On the principles of state regional policy and policy of ...], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (accessed on 30 July 2022). [18]
- Verkhovna Rada (2021), *Бюджетного кодексу України* [Budget Code of Ukraine], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed on 12 December 2021). [74]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про автомобільні дороги”* [Law of Ukraine on Roads]. [13]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”* [Law “On Local Self-Government in Ukraine”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed on 12 February 2022). [14]
- Verkhovna Rada (2021), *Закон України “Про місцеві державні адміністрації”* [Law “On Local State Administrations”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (accessed on 11 March 2022). [15]
- Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону “Про особливості стимулювання регіонального розвитку”* [Draft Law “On Peculiarities of Stimulating Regional Development”], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72199 (accessed on 12 January 2022). [40]

- Verkhovna Rada (2021), *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про співробітництво територіальних громад” щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад* [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Cooperation of Territorial ...], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72449 (accessed on 12 June 2022). [73]
- Verkhovna Rada (2020), *Закон України “Про державні цільові програми”* [Law of Ukraine “On State Target Programs”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>. [68]
- Verkhovna Rada (2020), *Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (...)* [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Local State Administrations” (...)], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (accessed on 24 November 2021). [71]
- Verkhovna Rada (2015), *Закон України Про засади державної регіональної політики* [Law “On the Principles of State Regional Policy”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (accessed on 12 February 2022). [9]
- Verkhovna Rada (2014), *Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій”* [, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (accessed on 7 December 2022). [72]
- Verkhovna Rada (2012), *Закон України “Про Генеральну схему планування території України”* [Law of Ukraine “On the General Scheme of Territorial Planning of Ukraine”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14/print> (accessed on 3 December 2021). [69]
- Verkhovna Rada (2012), *Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”* [Law of Ukraine “On State Forecasting and Development of Programs of Economic and Social Development of Ukraine”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (accessed on 4 December 2021). [70]
- Verkhovna Rada (2005), *Закону України Про стимулювання розвитку регіонів* [Law “On stimulating development of regions”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text> (accessed on 15 October 2021). [67]
- Родченко, В. and Ю. Прус (2020), “Стратегічні пріоритети просторово-економічного розвитку регіонів України [Strategic priorities of spatial and economic development of the regions of Ukraine]”, *The actual problems of regional economy development*, Vol. 1/16, pp. 133-145, <https://doi.org/10.15330/apred.1.16.133-145>. [52]

Примітки

¹ Бюджетний кодекс України визначає субвенцію як міжбюджетні трансферти коштів на цільове використання в порядку, визначеному органом, який приймає рішення про надання субвенції. (Verkhovna Rada, 2021^[74]).

² ДСРР 2021-2027 рр. визначила такі функціональні території: агломерації; великі міста; міста середнього розміру; малі міста; «монофункціональні» міста, економіка яких базується на гірничодобувній діяльності та хімічній і нафтопереробній промисловості; сільські території в несприятливих умовах; гірські території Українських Карпат; Азово-Чорноморський макрорегіон; зони впливу міжнародних автомобільних доріг; прикордонні регіони (у т.ч. у несприятливих умовах); та тимчасово окуповані території і території та об'єкти природно-заповідного фонду.

³ Платформа моніторингу ефективності «Громада»:

https://tdukr.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbdc81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALashZLhfl2mg8w5cdv0ohk

⁴ Національна структура ефективності Шотландії: <https://nationalperformance.gov.scot/>

⁵ Мексиканська Платформа моніторингу порядку денного на період до 2030 року: <https://agenda2030.mx>

Додаток 4.А. Ключове законодавство у сферах регіонального розвитку та децентралізації

Додаток Таблиця 4.А.1. Ключове законодавство, що впливає на повноваження уряду щодо територіального планування

Закон	Опис
Закон «Про стимулювання розвитку регіонів»	Цей Закон, прийнятий у 2005 році, передбачав запровадження «регіональних контрактів» для сприяння інвестиційного фінансування національним урядом та обласними державними адміністраціями. Проте було розроблено та реалізовано лише сім таких угод щодо регіонального розвитку, і жодна з них не була визнана успішною. Закон також дозволив розробляти програми подолання «депресивності» окремих територій. Однак така ініціатива не була реалізована.
Закон «Про державні цільові програми»	Цей закон 2004 року передбачає, серед інших елементів, створення національних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони навколишнього середовища. Ці програми можуть охоплювати всю територію країни або значну кількість її регіонів, мати тривалий термін реалізації та виконуватися центральними та місцевими органами виконавчої влади.
Закон «Про генеральну схему планування території»	Загальна схема, встановлена цим законом 2002 року, охоплює два послідовні періоди (2002-2011 та 2012-2020). Він визначає пріоритети та концептуальні рішення щодо використання території країни, вдосконалення розвитку виробничої, соціальної та інженерної інфраструктури та формування національної екологічної мережі. В ньому йдеться про потреби окремих територій, які мають бути відображені в державних програмах економічного та соціального розвитку.
Закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»	Цей закон від 2000 року передбачає розробку та впровадження широкого спектру інструментів планування, включаючи низку коротко- та середньострокових прогнозів і документів стратегічного планування на національному, регіональному та міському рівнях.

Джерело: Розробка автора, на основі: Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» (Verkhovna Rada, 2005^[67]); Закону «Про державні цільові програми» (Verkhovna Rada, 2004^[68]); Закону України «Про Генеральну схему планування території України»: (Verkhovna Rada, 2012^[69]); та Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»: (Verkhovna Rada, 2012^[70]).

Додаток Таблиця 4.А.2. Основні елементи реформ децентралізації після 2014 року та їх зв'язок із регіональним розвитком

Закон	Опис
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Закон 2015 року регулює процес добровільного об'єднання територіальних громад. Це був центральний законодавчий акт при створенні рамкової Концепції.
Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»	Цей закон визначає систему місцевого самоврядування в Україні, принципи його організації та діяльності. Він також встановлює правовий статус та обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування.
Закон «Про місцеві державні адміністрації»	Цей закон 2001 року визначає організаційні механізми діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні, їхні повноваження, а також завдання та обов'язки. Він визначає інституційні та організаційні рамки, в яких області, райони та муніципалітети можуть реалізовувати політику розвитку. Верховна Рада України розглядає пропозицію про внесення змін до закону у світлі створення 1469 об'єднаних муніципалітетів та реорганізації та консолідації 136 районів. Запропонований законопроект має на меті покращити нагляд за прийняттям рішень місцевими органами влади, а також місцеве представництво національного уряду шляхом встановлення правових передумов для системи, подібної до префектури.
Закон «Про співробітництво територіальних громад»	Цей закон 2014 року визначає принципи, форми та фінансування співробітництва між муніципалітетами. Сприяння міжмуніципальному співробітництву було однією з ключових

	особливостей реформи децентралізації 2014 року. Він мав на меті сприяти створенню ефекту масштабу та покращити економічно ефективне надання послуг об'єднаними муніципалітетами. У 2021 році Кабінет міністрів (КМУ) розробив пропозицію внести зміни до закону для подальшої підтримки запровадження та виконання угод про міжмуніципальне співробітництво.
Бюджетний кодекс України	Бюджетний кодекс визначає правові основи бюджетної системи та встановлює джерела доходів різних рівнів влади. У 2012 році Бюджетний кодекс було доповнено статтею 24-1 про створенняДФРР, який є основним джерелом фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку.

Джерело: Розробка автора, на основі: Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»: (Verkhovna Rada, 2021^[14]); Закону «Про місцеві державні адміністрації»: (Verkhovna Rada, 2021^[15]); Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»: (Verkhovna Rada, 2020^[71]); Закону України «Про співробітництво територіальних громад»: (Verkhovna Rada, 2014^[72]); та проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»: (Verkhovna Rada, 2021^[73]).

Додаток 4.В. Цілі ДСРР 2021-2027 рр.

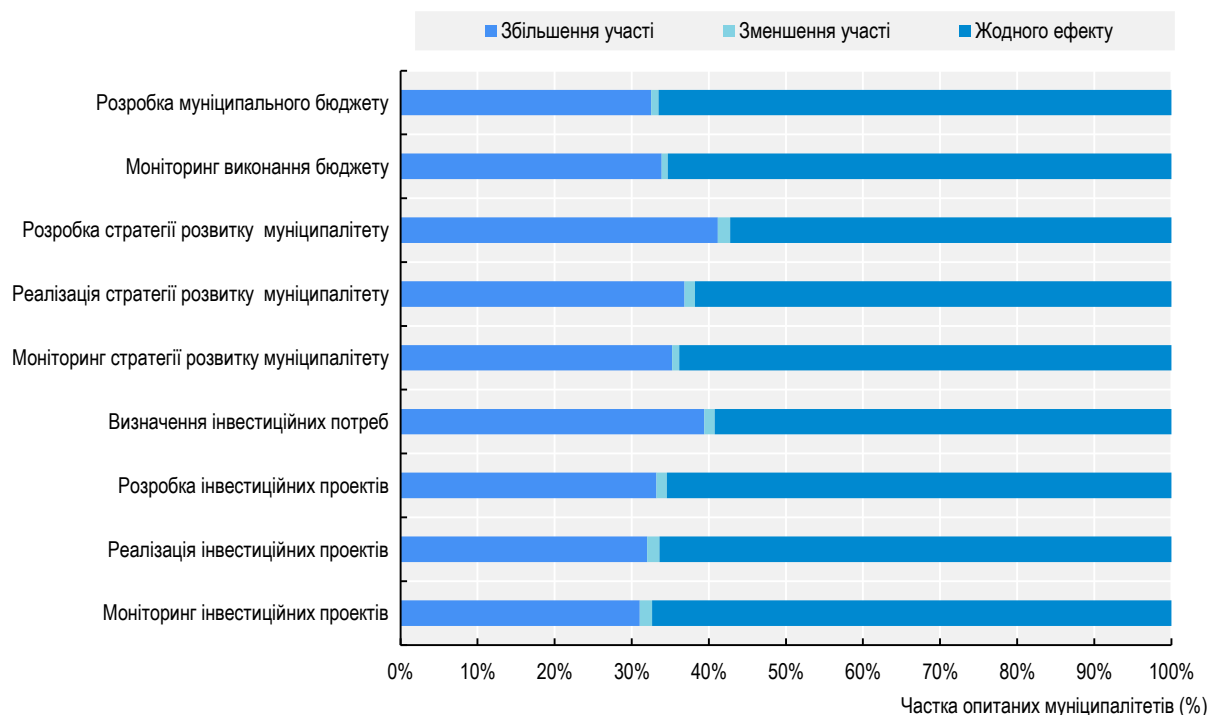
Додаток Таблиця 4.В.1. Оперативні цілі на стратегічну ціль ДСРР 2021-2027 рр.

Формування згуртованої держави	Підвищення конкурентоспроможності регіонів	Розвиток ефективного багаторівневого управління
1. Стимулювання центрів економічного розвитку (агломерацій, міст). 2. Збереження довкілля та забезпечення сталого використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (на макро- та мікрорівні). 3. Створення умов для реінтеграції тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях в український простір. 4. Розвиток інфраструктури та цифрова трансформація регіонів. 5. Формування єдиного освітнього, інформаційного та культурного простору на всій території України. 6. Ефективне використання економічного потенціалу культурної спадщини для сталого розвитку громади.	1. Розвиток людського капіталу. 2. Підтримка розвитку підприємництва, інтернаціоналізація бізнесу в сфері малого та середнього бізнесу. 3. Посилення інвестиційної привабливості територій, підтримка залучення інвестицій. 4. Підтримка впровадження інновацій та підвищення технологічного рівня регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів. 5. Сталий промисловий розвиток.	1. Формування ефективного локального самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі та відповідно до нового адміністративно-територіального устрою України. 2. Формування горизонтальної та вертикальної координації державної галузевої політики з Державною регіональною політикою. 3. Побудова ефективної системи державних інвестицій на всіх рівнях влади. 4. Розвиток потенціалу учасників Державної регіональної політики. 5. Забезпечення рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків, запобігання та протидія домашньому насильству та дискримінації. 6. Побудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень на основі об'єктивних даних та планування простору.

Джерело: Розробка автора на основі (CabMin, 2020^[39]).

Додаток 4.С. Результати опитування ОЕСР

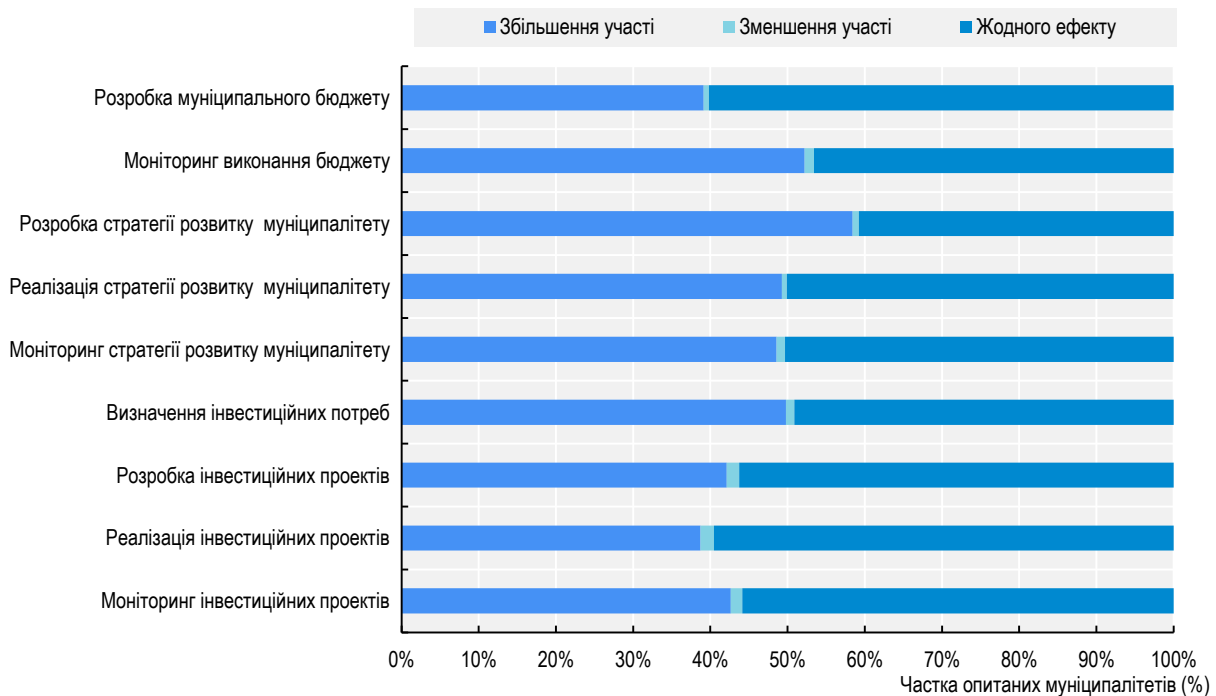
Додаток Рисунок 4.С.1. Участь місцевого бізнесу в прийнятті муніципальних рішень



Примітка: Питання: Який вплив мали реформи децентралізації (включаючи процес об'єднання) на участь місцевого бізнесу (представників приватного сектору) у наступних сферах прийняття муніципальних рішень? Повний перелік сфер прийняття муніципальних рішень: Розробка муніципального бюджету; Моніторинг виконання бюджету; Розробка соціально-економічного плану міста (стратегії розвитку територіальної громади); Реалізація міського соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Моніторинг виконання міського соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних проектів; Реалізація інвестиційних проектів; Моніторинг інвестиційних проектів. Варіанти відповідей: Збільшення участі; Зменшення участі; Жодного ефекту. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

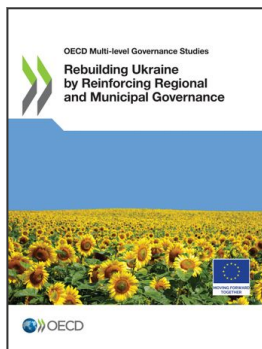
Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.

Додаток Рисунок 4.С.2. Участь окремих громадян у прийнятті муніципальних рішень



Примітка: Запитання: Який вплив мали реформи децентралізації (включаючи процес об'єднання) на участь окремих громадян у наступних сферах прийняття муніципальних рішень? Повний перелік сфер прийняття муніципальних рішень: Розробка муніципального бюджету; Моніторинг виконання бюджету; Розробка соціально-економічного плану міста (стратегії розвитку територіальної громади); Реалізація міського соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Моніторинг виконання міського соціально-економічного плану (стратегії розвитку територіальної громади); Визначення інвестиційних потреб; Розробка інвестиційних проектів; Реалізація інвестиційних проектів; Моніторинг інвестиційних проектів. Варіанти відповідей: Збільшення участі; Зменшення участі; Жодного ефекту. Відповіді на опитування надав 741 муніципалітет (51% від загальної кількості муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: розробка автора на основі онлайн-опитування ОЕСР.



From:

Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), “Основи політики регіонального та муніципального розвитку України”, in *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/7a956aeb-uk>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.