


УДК 322.1:332.14:338.43

JEL R58, O29

## Нормативно-правове забезпечення планування розвитку територіальних громад

Похиленко Н.М. 

Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»

 Похиленко Н.М. E-mail: pohylenko29@gmail.com



Похиленко Н.М. Нормативно-правове забезпечення планування розвитку територіальних громад. Економіка та управління АПК. 2023. № 1. С. 132–144.

Pokhylenko N. Planning the development of rural areas: collisions of regulatory and legal support. AIC Economics and Management. 2023. № 1. PP. 132–144.

Рукопис отримано: 27.04.2023 р.

Прийнято: 04.05.2023 р.

Затверджено до друку: 25.05.2023 р.

doi: 10.33245/2310-9262-2023-181-1-132-144

Реформа системи управління територіями в Україні значно розширила повноваження місцевої влади для підвищення її спроможності у вирішенні низки соціально-економічних проблем сільських територій. Змінено як підходи до планування розвитку, так і документообіг його забезпечення.

Метою дослідження є виявлення неузгодженостей законодавчої та нормативно-правової бази щодо вимог розроблення документів з планування розвитку регіонів і територіальних громад, а також напрацювання пропозицій з їх усунення.

Встановлено, що відповідне оновлення законодавства поєднало класифікаційні ознаки нового та старого: збільшено кількість видів документів, які мали б формувати органи місцевого самоврядування та розширено сфери охоплення розвитку. Вважаємо, що це переважтажує структуру документообігу у стратегічному плануванні. Виявлено, що закріплене у бюджетному процесі використання програмно-цільового підходу не поширюється на всю систему планувальних документів розвитку регіонів чи територіальних громад та носить рекомендаційний характер. Підтверджено необхідність врегулювання громадянської участі у стратегічному плануванні територіальних громад через підсилення статусу такої норми, закріпивши її законодавчо, а також переходу від рівня інформування громадськості до посилення спроможності здійснення спільних рішень і розробок. Виявлено дублювання норм, неузгодженість термінів дії документів стратегічного планування регіонального розвитку, відсутність єдиних порядків до розробки програм розвитку, які формують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Виокремлено застарілість та невідповідність норм ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» щодо ЗУ «Про засади державної регіональної політики» щодо побудови ієрархії програмних документів розвитку територіальних громад.

Обґрунтовано доцільність закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень формування та реалізації місцевих цільових програм, унормування порядку їх розробки та моніторингу виконання. Запропоновано доповнити ЗУ «Про засади державної регіональної політики» в частині вимог формування прогнозів та програмних документів економічного і соціального розвитку на державному й регіональному рівнях; доопрацювати Порядок розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад в частині посилення відповідальності посадових осіб за незабезпечення умов громадянської участі у стратегічному плануванні; розробити Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації місцевих програм розвитку, проєктів місцевого (регіонального) розвитку.

**Ключові слова:** нормативно-правове забезпечення, місцеве самоврядування, стратегічне управління та планування, територіальні громади, управління потенціалом громади.

**Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень.** Ефективність управління місцевим розвитком переважно визначається ступенем сформованості, тобто цілісності системи документів з планування розвитку. Основною її характеристикою є забезпечення узгодження пріоритетів розвитку на місцевому, регіональному, державному та міжнародному рівнях. Тобто, система стратегічних і прогнозних документів планування розвитку територіальних громад повинна відповідати одночасно вимогам задоволення потреб й усунення (або пом'якшення впливу) проблем територіальної громади та пріоритетам загальнодержавного курсу розвитку. Досягнення зафіксованих в таких документах стратегічних цілей розвитку громад неможливе без ретельного оперативного планування, що відображається переважно в програмах та проєктах розвитку.

Під час адміністративно-територіальної реформи з 2014 року реформовано нормативно-правову базу, яка змінила не лише підходи у розподілі владних повноважень і фінансових ресурсів між державними та самоврядними органами влади, а й поєднала підходи з організації планування розвитку, які визначають ступінь участі громади в управлінні її ресурсами. Ці зміни позначились на переліку документів з планування розвитку, висувають інші вимоги до їхнього змісту, порядку розробки, затвердження, реалізації, моніторингу та оцінки. Тож перевірка узгодженості законодавчої та нормативно-правової бази формування таких документів має бути забезпечена чітким та зрозумілим для представників місцевої влади переліком правил та процедур їх формування.

Проблематиці низької ефективності системи публічного управління з огляду на ступінь трудової й політичної активності сільського населення, що позначається на якості адміністрування бюджету громади та спроможності визначення стратегічного бачення перспектив розвитку громад, присвячено праці В. Россохи та М. Плотнікової [1]. Дослідженню сутності стратегічного планування розвитку територій як складової системи місцевого управління, виокремлення принципів стратегічного планування, а також перегляд ролі та функцій планування у системі місцевого управління - у фокусі уваги З. Бурик [2] І. Федуняк та О. Підлужної, які зосереджують увагу на визначенні передумов сталого розвитку сільських територій і виокремлюють напрями формування системи нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію державної політики у цій сфері [3]. А. Сава виокремлює проблему розподілу повноважень органів

державної влади і місцевого самоврядування щодо розвитку сільських територій, зафіксовану у нормативно-правовій базі [4]. Т. Колесник наголошує на кризових тенденціях більшості сільських територій, в усуненні яких важливою вважає якість програмування регіонального розвитку, тому автор наголошує на аналізі регіональної програми «Сільський розвиток» в контексті концепції Закону України «Про засади державної регіональної політики» та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [5].

Вагомим є внесок у визначення різних наукових підходів та досвіду застосування програмно-цільового підходу до сільського розвитку С. Гайдученко. Автор звертає увагу на проблематику розвитку соціального потенціалу новоствореної територіальної громади та наголошує на необхідності доопрацювання чинного законодавства, щоб реформа децентралізації була завершеною [6]. На думку експертів аналітичного центру «Обсерваторія демократії», застосуванню програмно-цільового підходу в стратегічному плануванні розвитку сільських територій перешкоджає низька громадянська компетентність як представників місцевого самоврядування, так і сільських жителів [7]. Вони також звертають увагу на суперечливість вимог законодавства щодо необхідності розробки стратегій територіальними громадами [8], на термінологічну нечіткість та фрагментарність щодо розробників місцевих програм розвитку територіальних громад, а також слабкість ієрархічних зв'язків між стратегіями і програмами розвитку громад [9].

Однак невирішеною проблемою в системі планування розвитку регіонів та територій вбачаємо взаємопов'язаність програмних документів на всіх рівнях управління, що потребує перегляду ієрархії документів планування регіонального і територіального розвитку, виявлення перешкод та колізій їх нормативно-правового забезпечення. Отже, дослідження зосереджуємо на встановленні узгодженості законодавчої та нормативно-правової бази в частині планування розвитку сільських територій.

**Метою дослідження** є виявлення неузгодженості законодавчої та нормативно-правової бази щодо вимог розроблення документів з планування розвитку регіонів і територіальних громад, а також напрацювання пропозицій з їх усунення.

**Матеріал і методи дослідження.** Теоретичним підґрунтям дослідження виступає діалектичний метод пізнання і системний підхід,

що забезпечили дослідження стримувальних факторів ефективного планування регіонального розвитку. Під час дослідження ієрархії законодавчої та нормативно-правової бази стратегічного планування регіонів і територій застосовано метод абстрагування (для класифікації планувальних документів та виявлення факторів, що впливають на швидкість і якість прийняття стратегічних рішень в сільських громадах), а також використано методи порівняння (для співставлення норм наявної та оновленої законодавчої бази), опису (для систематизації вимог до планувальних документів) та дедуктивний (при формуванні рекомендацій переформатування законодавчої та нормативно-правової бази планування розвитку регіонів і територій).

Методичну та методологічну основу досліджень становлять публікації результатів досліджень вчених з питань планування регіонального і територіального розвитку регіону, чинне законодавство України. Під час досліджень були використані методи: історичний, порівняння, узагальнення, а також аналізу і синтезу.

Інформаційною базою дослідження слугували чинні законодавчі та нормативно-правові акти України, що регулюють прогнозне (стратегічне) планування розвитку регіонів з акцентом на сільські території, наукові праці з проблем сільського розвитку, інформаційно-аналітичні матеріали та публікації в періодичних виданнях.

**Результати дослідження та обговорення.** Законодавство України закріплює відповідальність за місцевий розвиток в повноваженнях органів місцевого самоврядування, які мають угоджувати дії з органами державної влади. Тож, органи місцевого самоврядування при плануванні розвитку сільських територій спираються на нормативно-правові акти (закони, постанови, накази), сформовані переважно органами центральної державної влади, хоча мають право формувати власну нормативну базу (порядки, рішення, накази). За результатами проведеної у 2014-2019 рр. реформи системи управління територіями, законодавчо закріплено значне розширення свободи дій місцевої влади. Відтак поряд з діючою сукупністю нормативно-правових актів сформовано нову, що визначає засади планування розвитку регіонів та територіальних громад, в тому числі сільських (рис. 1).

Основні корективи в систему управління місцевим (територіальним) розвитком внесено Законом України (далі – ЗУ) «Про засади державної регіональної політики». Згідно з пунктом 2 статті 7 цього Закону, система стра-

тегічного планування державної регіональної політики визначається такою ієрархією документів [10]:

- 1) Державна стратегія регіонального розвитку України;
- 2) регіональні стратегії розвитку;
- 3) стратегії розвитку територіальних громад.

Слід уточнити, що під регіоном, згідно з пунктом 11 статті 1 зазначеного Закону, мається на увазі Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. Тобто, при плануванні розвитку регіону мова йде переважно про обласні стратегії розвитку, тоді як Державна стратегія регіонального розвитку України охоплює горизонт всієї країни. Визначення поняття «територіальних громад», наведене в статті 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування» [11], дозволяє виокремити міські, селищні та сільські територіальні громади, відповідальні за планування розвитку територіальних громад.

Звертаємо увагу, що реалізація державної регіональної політики, як зазначено в пункті 3 статті 7 ЗУ «Про засади державної регіональної політики», реалізується завдяки документам з планування розвитку регіонів і територіальних громад [10]:

- планами заходів реалізації стратегії (державної, регіональної та територіальних громад);
- програмами економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва та Севастополя, територіальних громад.

При цьому у розділі III (п. 3.4, абз. 3 та 5) Наказу Міністерства розвитку громад та територій України № 265 від 21.12.2022р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад» (далі – Методичні рекомендації за Наказом № 265), розробленого на виконання ЗУ «Про засади державної регіональної політики», для досягнення цілей та виконання завдань, сформованих у Стратегії, виокремлюють такі програмні документи [14]:

- місцеві програми розвитку (розроблені або чинні);
- проекти місцевого (регіонального) розвитку.

Щодо місцевих програм розвитку, у розділі III (п. 3.4, абз. 3) Методичних рекомендацій за Наказом № 265 не уточнено, чи вони спрямовані на «економічний і соціальний розвиток», чи є «цільовими», що було характерно для попередньої законодавчої бази [14].

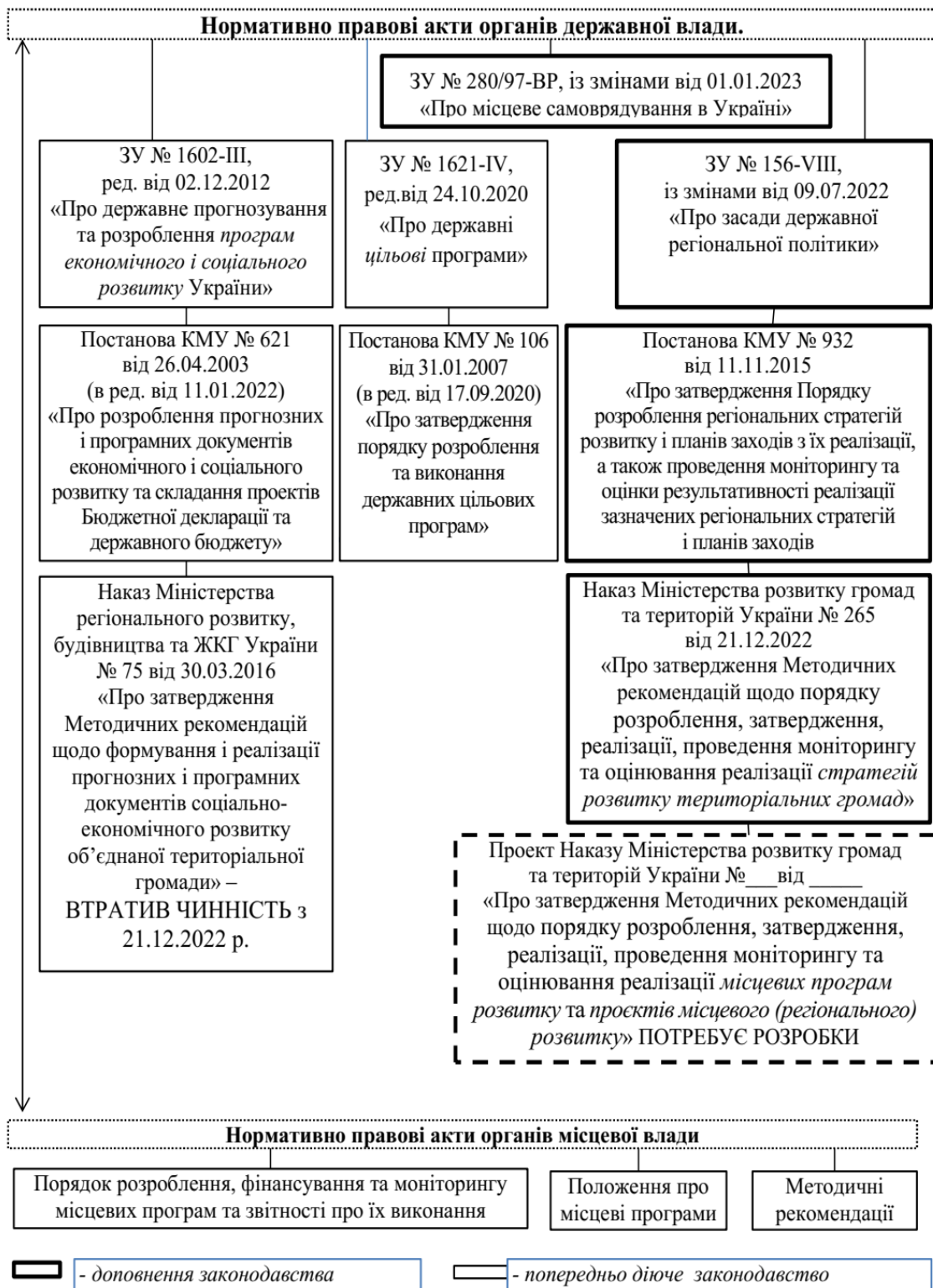


Рис.1. Нормативно-правова база планування регіонального (на рівні територіальних громад) розвитку за станом на 1.02.2023 р.\*.

Джерело: сформовано автором на основі джерел [9-18].

Щодо Проєктів місцевого (регіонального) розвитку вказано, що вони «можуть реалізуватися» в межах місцевих програм розвитку та включаються до таких програм, якщо мають спільну мету. Тож не зрозуміло, чи автори наголошували на підпорядкуванні «всіх» проєктів місцевого (регіонального) розвитку програмам, чи лише тих, що мають спільну мету. Решта проєктів підпорядковані завданням плану заходів реалізації стратегії (територіальної). Звертаємо також увагу, що формулювання «можуть реалізуватися» створює додаткову невизначеність для розробників подібних документів.

Загалом з тексту ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та розроблених на його виконання Методичних рекомендацій за Наказом № 265 вибудовується ієрархічна структура

документів стратегічного планування регіонального розвитку, що наведена на рис. 2.

Зауважимо, що діюча законодавча та нормативно-правова база з розробки та реалізації програмних документів місцевого розвитку поєднала класифікаційні ознаки нового та старого законодавства (табл. 1).

Таке поєднання документів з планування, на нашу думку, переважніше структуру стратегічного планування регіонального розвитку за видами документів. А за сферами охоплення розвитку планувальні документи нині поєднують територіальний принцип поділу та поділу сфер діяльності. Це робить акценти на різних аспектах розвитку, що дезорієнтуватиме розробників документів. Усунути цю невизначеність можна було б через виокремлення територіального принципу.

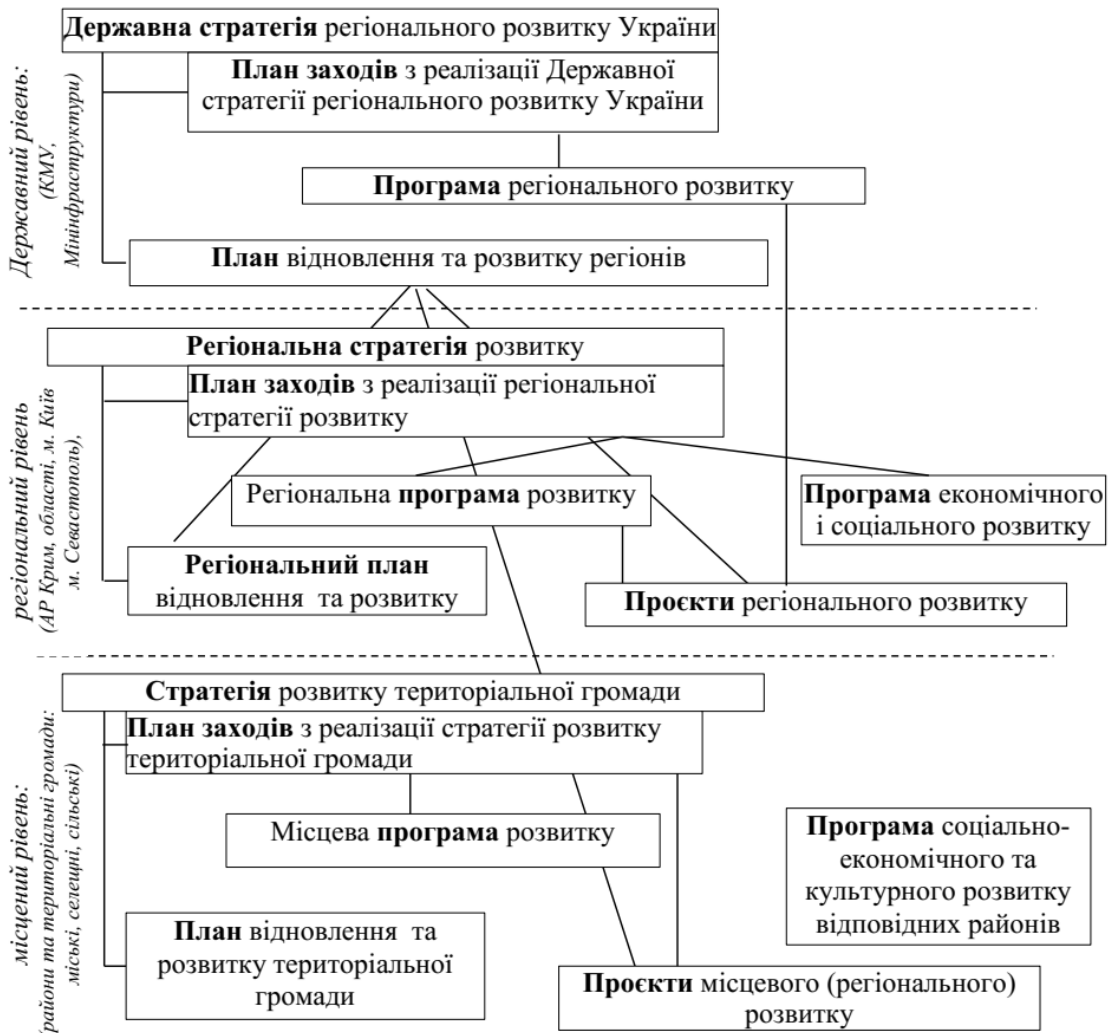


Рис. 2. Ієрархія документів стратегічного планування регіонального розвитку.

Джерело: сформовано автором на основі джерел [10, 14].

Таблиця 1 - Класифікація документів з планування регіонального розвитку.

Класифікаційні ознаки	Було до реформи	Стало після реформи	Пропозиції змін
За видами документів	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Прогноз</li> <li>– Програма</li> <li>– Прогноз та проєкт бюджету</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Стратегія</li> <li>– План заходів з реалізації стратегії</li> <li>– План відновлення та розвитку</li> <li>– Прогноз</li> <li>– Програма (або сукупність проєктів)</li> <li>– Проєкт</li> <li>– Прогноз та проєкт бюджету</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Стратегія</li> <li>– План заходів з реалізації стратегії або План відновлення та розвитку</li> <li>– Програма*</li> <li>– Проєкт</li> <li>– Прогноз та проєкт бюджету</li> </ul>
За сферами охоплення розвитку	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Соціально-економічного (та культурного)</li> <li>– Цільові</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Соціально-економічного (та культурного);</li> <li>– Цільові;</li> <li>– Розвитку регіонів;</li> <li>– Регіонального розвитку;</li> <li>– Місцевого (територіальної громади).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Розвитку регіонів;</li> <li>– Регіонального розвитку;</li> <li>– Місцевого (територіальної громади).</li> </ul>

*Примітка:* Програма\* – це програмний документ, що реалізує оперативну ціль стратегії через сукупність проєктів.

*Джерело:* сформовано автором на основі джерел [10-13].

Питання застосування єдиних для всіх програмних та пов'язаних з ними бюджетних документів також потребує уваги. Для покращення ефективності та підзвітності організацій ще наприкінці 1990-х років ООН була започаткована розробка системи управління, орієнтованої на результати. Унаслідок чого сформовано підхід «управління на основі результатів» – «results-based management» (RBM), який у вітчизняній практиці трактується як програмно-цільовий. Під RBM розглядають стратегію управління, де всі суб'єкти управління, які здійснюють прямий чи опосередкований внесок для досягнення результатів, гарантують, що здійснені ними процеси, продукти чи послуги сприяють досягненню бажаних результатів (цілей або впливів вищого рівня) [19, с. 2]. З 2007 року RBM став одним із основних принципів програмування, поряд з підходами дотримання прав людини, гендерної рівності, екологічної стійкості та розвитку потенціалу [19, с.17].

Такий підхід знайшов своє відображення в управлінні регіональним розвитком в ряді європейських країн: Австрії, Норвегії, Польщі, Румунії, Швейцарії та країнах Балтії. У розвинених країнах, таких як Австралія, Великобританія, Канада, Німеччина, Франція, США, Швеція, Японія RBM-підхід застосовують на державному рівні управління [7].

Досвід застосування цього підходу в Україні порівняно невеликий, понад 10 років. За-

конодавчою основою його використання є Бюджетний кодекс (далі – БК), що запровадив використання програмно-цільового підходу у бюджетному процесі. Так, підпунктом 2 статті 20 БК виокремлено бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм як складові програмно-цільового методу [20]. Водночас в підпункті 9 статті 20 БК наголошується, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі має середньостроковий період бюджетного планування [20]. Зобов'язання застосування такого методу при складанні проєктів місцевих бюджетів введено в пункті 18 Прикінцевих положень БК з 2017 року для бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, та з 2019 року – для місцевих бюджетів, які не мають взаємовідносин з державним бюджетом [20].

Але в процесі планування розвитку регіонів чи територіальних громад, законодавчих норм використання цього підходу не відображено в жодному з розглянутих Законів. І лише у Методичних рекомендаціях за Наказом № 265 зазначено необхідність застосування RBM-підходу. Вказано, що він «передбачає визначення конкретних та вимірюваних результатів діяльності у середньостроковій перспективі, послідовність у реалізації визначених пріоритетів та ефективну координацію зацікавлених сторін» [14]. Нагадуємо, що дія зазначених рекомен-

дацій носить рекомендаційний характер (на відміну від розвинених країн) та поширюється лише на один документ стратегічного планування (місцевого розвитку), не охоплюючи весь процес формування програмних та проєктних документів.

Цікавим вважаємо і питання врегулювання громадянської участі у стратегічному плануванні територіальних громад. Воно ніби розглянуто у Методичних рекомендаціях за Наказом № 265 [14], однак, з точки зору ієрархії нормативно-правових актів, цей документ носить рекомендаційний характер, а не обов'язковий до виконання. Тож вважаємо за необхідне підсилити статус цієї норми через закріплення такої вимоги у ЗУ «Про засади державної регіональної політики». Погоджуємось з думкою дослідників [4, 8], що зазначені акти необхідно посилити відповідальністю посадових осіб за незабезпечення умов громадянської участі у стратегічному плануванні.

Звертаємо увагу, що серед рівнів залучення зацікавлених сторін, таких як комунікація (інформування) – консультування – участь – партнерські відносини – спільні рішення і розробки, визначених Центром ОЕСР з питань підприємництва, малих та середніх підприємств, регіонів та міст [21, с.11-30] діюче законодавство та нормативно-правові акти закріплюють на рівні комунікацій (інформування). Отже, їх удосконалення має поступово формувати умови для посилення спроможності здійснення спільних рішень і розробок.

Не менш важливим завданням вважаємо перегляд законодавчої та нормативно-правової бази на предмет наявності дублювання норм, узгодженості термінів дії документів стратегічного планування регіонального розвитку та порядків розробки програм розвитку.

Згідно зі статтями 4, 6, 7, 10 ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [12], передбачено здійснення прогнозу економічного і соціального розвитку України, а також АР Крим, областей, районів, міст. Водночас таке прогнозування є одним із завдань моніторингу державної регіональної політики, визначеним у статті 24 ЗУ «Про засади державної регіональної політики» [10]. Це додатково навантажує органи влади та створює вимоги дублювання документів подібного змісту.

Звертаємо увагу і на узгодження термінів дії документів щодо планування регіонального розвитку. Згідно із ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», термін дії прогностичних документів щодо розвитку окремих

галузей (стаття 13), економічного і соціального розвитку України (стаття 6), АР Крим, областей, районів, міст (стаття 10) становить 5 років [12]. Ці терміни узгоджені пунктом 3 Методичних рекомендацій за Наказом № 621 з проведенням чергових виборів Президента України [15]. Термін дії загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм законодавчо не обмежено, а лише має відповідати схваленій Кабінетом Міністрів України концепції державної цільової програми (стаття 7) [13]. При цьому термін дії Програм економічного і соціального розвитку АР Крим, областей, району, міст обмежено одним роком (стаття 11) [12].

Натомість, у статті 8 ЗУ «Про засади державної регіональної політики» визначено, що термін стратегічного планування для Державної стратегії розвитку складає 7 років [10]. Відповідні стратегії регіонів і територіальних громад мають аналогічний строк дії. Планами заходів реалізації відповідних стратегій передбачено поділ строків їх реалізації на два етапи: 3 роки та наступні 4 роки [1, ст. 9, 11; 5, розділ III, п. 3.2]. Для Програм регіонального розвитку, що спрямовані на досягнення визначених Державною стратегією регіонального розвитку України цілей, визначено середньостроковий період планування [1, ст.1, п.8], що складає 3-5 років [1, ст.1, п.14]. А для Регіональних програм розвитку (обласних) встановлено довгостроковий період планування [1, ст.1, п.12], який триває понад 5 років [1, ст.1, п.14]. Період планування для Проєктів регіонального розвитку та Проєктів місцевого (регіонального) розвитку не визначено.

Отже, можемо визнати, що період стратегічного планування є ширшим, ніж період прогнозів Програми регіонального розвитку із середньостроковим періодом планування, але Регіональні програми розвитку нижчого підпорядкування (обласні) мають довгостроковий період планування. Програми регіонального розвитку є фактично аналогом загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм, але мають різні періоди планування (середньостроковий проти короткострокового (щорічно)). Регіональні програми розвитку мають фактичний аналог у вигляді Програми економічного і соціального розвитку АР Крим, областей, району, міст (з різницею у переліку міст), які також мають різні періоди планування (довгостроковий проти короткострокового (щорічно)).

Вважаємо, що логічним є запровадження довгострокового планування для стратегій (7 років), середньострокового – для програм (3 або 4 роки, згідно з етапами Плану заходів

з реалізації відповідних стратегій) та коротко-строчкового – для проєктів (1-2 роки).

Досліджуючи взаємозв'язок між видами програмних документів у системі планування розвитку на всіх рівнях управління (державному/регіональному/територіальному (місцевому)), звертаємо увагу на слабкість публічних інституцій. На цей недолік вказано і в обґрунтуванні Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [18]. В документі наголошено, що «нагальним є питання побудови ефективної взаємопов'язаної системи документів стратегічного, програмного та бюджетного планування на центральному та місцевому рівні... Механізм взаємоузгодження таких документів практично відсутній».

Пунктом 2 статті 7 ЗУ «Про засади державної регіональної політики» вирішено частково цю проблему, виокремивши систему стратегічного планування [10], що узгоджує їх на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Переважно встановлені зв'язки між відповідними стратегіями та програмними документами з їх реалізації на різних рівнях управління.

Однак, в цьому Законі роз'яснень щодо унормування повноважень суб'єктів державної регіональної політики, фінансового забезпечення, моніторингу та оцінювання з формування та реалізації «програм економічного і соціального розвитку» не наведено. В пункті 9 статті 10 [10] вказано лише підпорядкованість програмних документів, таких, як регіональні програми розвитку та програми економічного і соціального розвитку планам заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку. А щодо «програм соціально-економічного та культурного розвитку» відповідних районів вказано лише на повноваження районних рад у їх затвердженні (стаття 16, пункт 3) [10].

Крім того, чіткого взаємозв'язку програмних документів, таких як Програма регіонального розвитку, що пов'язана з Планом заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, та План відновлення та розвитку регіонів, на державному рівні не встановлено. Аналогічного зв'язку немає на регіональному рівні між Регіональною програмою розвитку, підпорядкованою Плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, або Програмою економічного і соціального розвитку з одного боку, та Регіональним планом відновлення та розвитку, з іншого боку. Теж стосується і зв'язків на місцевому рівні між Місцевою програмою розвитку чи Програмою соціально-економічного та культурного розвитку певних районів щодо Плану відновлення та розвитку територіальної громади.

Звертаємо також увагу, що не визначено для території, за якими функціональними ознаками (відновлення; з особливими умовами для розвитку; регіональні полюси зростання; сталого розвитку) розробляється План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, а для яких - План відновлення та розвитку регіонів.

Зазначаємо також, що статтею 2 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено принцип самостійності для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при розробленні, затвердженні та виконанні прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Однак, серед суб'єктів місцевої влади (державної та самоврядування) в тексті Закону виділяються лише міські. Тобто, в нинішній редакції дія Закону не поширюється на органи управління сільських та селищних територіальних громад в частині формування прогнозних і програмних документів економічного, соціального розвитку.

Але за підпунктом 22 статті 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування» серед виключних компетенцій не лише міських, а й селищних та сільських рад є «затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування» [11], що розроблені відповідними виконавчими комітетами.

Неврегульованою вважаємо нормативно-правову базу і щодо місцевих цільових програм розвитку територіальних громад (селищних і сільських), покликаних сприяти розвитку окремих галузей або розв'язувати специфічні проблеми, актуальні для громади.

Оскільки Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» передбачено систему прогнозних і програмних документів лише щодо економічного і соціального розвитку, то щодо цільових програм розроблено спеціальний ЗУ «Про державні цільові програми». Статтею 1 цього Закону передбачено поділ цільових програм на [13]:

- загальнодержавні програми (економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля);
- інші програми, метою яких, серед іншого, є розв'язання проблем розвитку «адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки».



Нормами цього Закону (стаття 3) уточнено, що «Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі, регіонального розвитку, що мають державне значення» [13]. При цьому ініціаторами розробки державних цільових програм визначено як центральні, так і місцеві органи виконавчої влади (стаття 6) [13].

Однак, місцеві цільові програми спрямовані на розв'язання специфічних проблем саме територіальних громад (у фокусі нашої уваги - сільські та селищні) та часто не мають загальнодержавного значення. Тобто, у нинішньому формулюванні дія ЗУ «Про державні цільові програми» лише декларує право на місцевому рівні формувати цільові програми, які б мали державне значення та не враховує засади розроблення, затвердження та виконання місцевих цільових програм.

При цьому в ЗУ «Про місцеве самоврядування» визначено повноваження сільських, селищних, міських рад не лише щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також і до «цільових програм з інших питань місцевого самоврядування» [11]. Тобто, ініціаторами їх розробки виступають органи місцевого самоврядування, та й фінансуються такі програми переважно з місцевих бюджетів.

Тож, за відсутності спеціального законодавчого акту, який би регламентував порядок розробки та реалізацію місцевих цільових програм на місцевому рівні, органи місцевого самоврядування селищних та сільських територіальних громад керуються нормами ЗУ «Про державні цільові програми» та Постановою КМУ від 31.01.2006 № 106 (в редакції від 17.09.2020) «Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм». Ця постанова визначає структуру програм, порядок їх розробки та моніторингу виконання [17].

Тобто, існує об'єктивна необхідність закріпити за органами місцевого самоврядування повноваження формування та реалізації місцевих цільових програм, унормувати порядок їх розробки та моніторингу виконання.

Врешті, співставляючи ієрархію програмних документів, визначених ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», можемо виокремити такі недоліки останнього:

- не охоплює всю систему документів стратегічного планування регіонального роз-

витку (стратегія – програма – проект – бюджет), розглядає лише програми та прогнози;

- не в повній мірі встановлює взаємозв'язок прогнозних та програмних документів. Не має прямого посилання, для розроблення яких програмних документів використовуються прогнози розвитку окремих галузей економіки та прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст;

- розглядає програмні документи, розробка яких лише у повноваженнях органів державної влади, залишаючи поза увагою аналогічні програмні документи, які формують органи місцевого самоврядування;

- дублює підпункт 3 пункту 1 у статті 24 ЗУ «Про засади державної регіональної політики», яка визначає одним із завдань моніторингу державної регіональної політики «прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів». Відмінність лише у переліку міст, для яких мають здійснюватись прогнози;

- основні елементи, що повинні бути відображені в прогнозних документах (статті 6, 7, 10) [12], включає аналітична частина Стратегії за ЗУ «Про засади державної регіональної політики» (стаття 8, пункт 3, підпункт 1 та стаття 10, підпункт 2, підпункт 1) [11].

Окреслені результати дослідження дозволяють вважати доречними такі зміни до законодавчої та нормативно-правової бази планування розвитку регіонів і територій:

- доповнити ЗУ «Про державні цільові програми» положеннями ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» щодо прогнозів розвитку галузей економіки;

- доповнити ЗУ «Про засади державної регіональної політики» положеннями ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» щодо формування прогнозів та програмних документи економічного і соціального розвитку на державному й регіональному рівнях»;

- допрацювати Порядок розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад (Наказ Міністерства розвитку громад та територій України №265 від 21.12.2022) в частині посилення відповідальності посадових осіб за незабезпечення умов громадянської участі у стратегічному плануванні. Підвищити статус цього документу через Постанову КМУ;

- розробити Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження,

реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації місцевих програм розвитку, проектів місцевого (регіонального) розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету.

**Висновки.** Реформа системи управління, проведена у 2014-2019 рр, покликана розширити свободу дій місцевої влади. Зокрема, було змінено засади планування розвитку регіонів та територіальних громад, в тому числі сільських. Для цього наявну сукупність законодавчих та нормативно-правових актів доповнено новими. Тобто, діюче законодавство в цій сфері поєднало норми розробки та реалізації програмних документів місцевого розвитку.

На нашу думку, це переважило структуру стратегічного планування регіонального розвитку за видами документів та за сферами охоплення розвитку. Усунути цю невизначеність можна було б через зменшення видів програмних документів та виокремлення територіального принципу поділу планувальних документів.

При цьому питання застосування єдиного підходу для всіх програмних та пов'язаних з ними документів (бюджетних) залишається нерозв'язаним. Використання програмно-цільового підходу хоча і запроваджено у бюджетному процесі, але в процесі планування розвитку регіонів чи територіальних громад має рекомендаційний характер (на відміну від розвинених країн). До того ж, дія таких рекомендацій поширюється лише на один з документів стратегічного планування (місцевого розвитку), не охоплюючи весь процес формування програмних та проектних документів.

Крім того, виявлено, що не повністю врегульованою залишається можливість громадянської участі у стратегічному плануванні територіальних громад. Ця норма в діючому законодавстві та нормативно-правових актах також є рекомендаційною та ідентифікується на найнижчому рівні участі в управлінні: комунікацій (інформуванні).

У законодавчій та нормативно-правовій базі щодо планування розвитку регіонів та територіальних громад також виявлено дублювання норм, неузгодженості термінів дії документів стратегічного планування регіонального розвитку та порядків розробки програм розвитку.

Усунення виявлених недоліків документів стратегічного планування регіонального розвитку можна здійснити через удосконалення ієрархії та посилення зв'язків між програмними документами розвитку регіонів і територіальних громад, застосування єдиного підходу у планувальному й бюджетному процесі, по-

силенні відповідальності посадових осіб за незабезпечення умов громадянської участі у стратегічному плануванні, а також усунення суперечностей в чинному законодавстві. Вважаємо, що ці зміни посилять спроможність представників місцевої влади напрацьовувати дієві інструменти планування.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Россоха В., Плотнікова М. Розвиток сільських територій України в умовах децентралізації управління: стан, проблеми, перспективи. Економічний дискурс. 2018. Випуск 4. С. 41-53. URL: [http://ir.polissiauniver.edu.ua/bitstream/123456789/9594/1/ED\\_2018\\_4\\_41-53.pdf](http://ir.polissiauniver.edu.ua/bitstream/123456789/9594/1/ED_2018_4_41-53.pdf) (дата звернення: 18.02.2023 р.).

2. Бурик З. Стратегічне планування розвитку територій, як інструмент управління. *Публічне урядування*. 2020. № 5 (25). С. 53-62. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5\(25\)-53-62](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5(25)-53-62) (дата звернення: 10.02.2023 р.).

3. Федуняк І., Підлужна О. Нормативно-правове забезпечення державної підтримки сталого розвитку сільських територій та туризму. *Ефективна економіка*. 2019. № 10 DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.10.48> (дата звернення: 13.02.2023 р.).

4. Сава А. П. Нормативно-правове забезпечення управління розвитком сільських територій. *Економіка АПК*. 2018. № 6. С. 87-93 URL: <http://eapk.org.ua/contents/2018/06/87> (дата звернення: 10.02.2023 р.).

5. Колесник Т. В. Регіональне програмування як дієвий інструмент сталого розвитку сільських територій. *Економіка. фінанси. менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 3. С. 44-61 URL: <http://socrates.vsau.org/repository/getfile.php/23565.pdf> (дата звернення: 19.02.2023 р.).

6. Гайдученко С. О. Управління потенціалом розвитку сільських територій України в умовах незавершених реформ децентралізації. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2022. № 1(19). С. 91-102. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1\(19\)-91-102](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1(19)-91-102).

7. Обсерваторія демократії. Програмно-цільовий підхід у місцевому самоврядуванні – інструмент розвитку громад. *Громадський простір: веб-сайт*. URL: <https://www.prostir.ua/?library=prohramno-tsilovyj-pidhid-u-mistsevomu-samovryaduvanni-instrument-rozvytku-hromad> (дата звернення: 1.02.2023 р.).

8. Обсерваторія демократії. Нормативно-правове забезпечення розробки стратегій громад: колізії та проблеми. *LB.ua: веб-сайт*. URL: [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/483923\\_normativnopravove\\_zabezpechennya.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/483923_normativnopravove_zabezpechennya.html) (дата звернення: 21.02.2023 р.).

9. Обсерваторія демократії. Місцеві програми територіальних громад: проблеми нормативно-правового забезпечення *LB.ua: веб-сайт*. URL: [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/480269\\_mistsevi\\_programi\\_teritorialnih.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/480269_mistsevi_programi_teritorialnih.html) (дата звернення: 23.02.2023 р.).

10. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII (в редакції від 27.07.2022) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w1_1) (дата звернення: 5.02.2023 р.).

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР (в редакції від 01.01.2023) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9+%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%85%D1%96%D0%B4#Text> (дата звернення: 8.02.2023 р.).

12. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України № 1602-III (в редакції від 02.12.2012) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-iii#Text> (дата звернення: 8.02.2023 р.).

13. Про державні цільові програми: Закон України № 1621-IV (в редакції від 24.10.2020) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (дата звернення: 8.02.2023 р.).

14. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад: Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21.12.2022р. № 265 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN075720> (дата звернення: 25.02.2023 р.).

15. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 (в редакції від 11.01.2022) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.02.2023 р.).

16. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 (в редакції від 01.02.2019) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w2\\_12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w2_12) (дата звернення: 10.02.2023 р.).

17. Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 №106 (в редакції від 17.09.2020) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.02.2023 р.).

18. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних і

програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України від 30.03.2016 №75 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#Text> (дата звернення: 12.02.2023 р.).

19. Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level: Results-based management handbook / The United Nations Development Group. October 2011. 58 p. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf> (дата звернення: 1.03.2023 р.).

20. Бюджетний кодекс України (в редакції від 01.01.2023) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407> (дата звернення: 1.03.2023 р.).

21. OECD (2019), OECD Principles in Urban Policy, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD-principles-on-urban-policy-Russian.pdf> [in Russian].

22. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF/print> (дата звернення: 22.02.2023 р.).

## REFERENCES

1. Rossokha, V. & Plotnikova, M. (2018). Rozvytok silskykh terytorii Ukrainy v umovakh detsentralizatsii upravlinnia: stan, problemy, perspektyvy [Development of rural areas of Ukraine in conditions of decentralization of management: state, problems, prospects]. *Economic discourse*, Issue 4, 41-53. Retrieved from [http://ir.polissiauniver.edu.ua/bitstream/123456789/9594/1/ED\\_2018\\_4\\_41-53.pdf](http://ir.polissiauniver.edu.ua/bitstream/123456789/9594/1/ED_2018_4_41-53.pdf) [in Ukraine].

2. Buryk, Z. (2020). Stratehichne planuvannya rozvytku terytorii, yak instrument upravlinnia [Strategic planning of territorial development as a management tool]. *Public administration*, no. 5 (25). 53-62. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5\(25\)-53-62](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5(25)-53-62) [in Ukraine].

3. Feduniak, I. & Pidluzhna, O. (2019). Normatyvno-pravove zabezpechennia derzhavnoi pidtrymky staloho rozvytku silskykh terytorii ta turyzmu [Regulatory and legal provision of state support for the sustainable development of rural areas and tourism]. *Efficient economy*. no. 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.10.48> [in Ukraine].

4. Sava, A. P. (2018). Normatyvno-pravove zabezpechennia upravlinnia rozvytkom silskykh terytorii [Normative and legal provision of management of the development of rural areas]. *Ekonomika APK*, no. 6. 87-93. Retrieved from <http://eapk.org.ua/contents/2018/06/87> [in Ukraine].

5. Kolesnyk, T. V. (2019). Rehionalne prohramuvannya yak diievyi instrument staloho rozvytku silskykh terytorii [Regional programming as an effective tool for sustainable development of rural areas]. *Economy. finances. management: topical issues of science and practice*, no. 3, 44-61. Retrieved from <http://socrates.vsau.org/repository/getfile.php/23565.pdf> [in Ukraine].

6. Hayduchenko, S. O. (2022). Upravlinnia potentsialom rozvytku silskykh terytorii Ukrainy v umovakh nezavershenykh reform detsentralizatsii [Management of the development potential of rural areas of Ukraine in the conditions of unfinished decentralization reforms]. Expert: paradigms of legal sciences and public administration. 1(19). 91-102. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1\(19\)-91-102](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-1(19)-91-102) [in Ukraine].

7. Democracy Observatory. (2021). The programmatic approach in local self-government is a tool for community development. Public Space: Website. Retrieved from <https://www.prostir.ua/?library=prohramno-tsilovyj-pidhid-u-mistsevomu-samovryaduvanni-instrument-rozvytku-hromad> [in Ukraine].

8. Democracy Observatory. (2021). Regulatory and legal support for the development of community strategies: conflicts and problems. LB.ua: Website. Retrieved from [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/483923\\_normativnopravove\\_zabezpechennya.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/483923_normativnopravove_zabezpechennya.html) [in Ukraine].

9. Democracy Observatory. (2021). Local programs of territorial communities: problems of regulatory and legal support LB.ua: Website. Retrieved from [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/480269\\_mistsevi\\_programi\\_teritorialnih.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/480269_mistsevi_programi_teritorialnih.html) [in Ukraine].

10. Law of Ukraine on the principles of state regional policy. No. 156-VIII (as amended on 2022, July 27) Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE-%D1%86%D1%96%D0%B%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE-%D1%86%D1%96%D0%B%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w1_1) [in Ukraine].

11. Law of Ukraine on local self-government in Ukraine. No. 280/97-VR (as amended on 2023, January 1.) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%BF%D1%80%D1%80?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9+%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%85%D1%96%D0%B4#Text> [in Ukraine].

12. Law of Ukraine on state forecasting and development of economic and social development programs of Ukraine, no. 1602-III (as amended on 2012, February 12.) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-iii#Text> [in Ukraine].

13. Law of Ukraine on state targeted programs, no. 1621-IV (as amended on 2020 October 24) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> [in Ukraine].

14. Order of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine on the approval of methodological recommendations regarding the procedure for the development, approval, implementation, monitoring and evaluation of the implementation of strategies for the development of territorial communities, no. 265 (2022, December 21) Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/FN075720> [in Ukraine].

15. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the development of forecast and program

documents of economic and social development and the preparation of projects of the Budget Declaration and the state budget, no. 621 (as amended on 2022, January 11) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF#Text> [in Ukraine].

16. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the Procedure for the development of regional development strategies and action plans for their implementation, as well as monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of the specified regional strategies and action plans, no. 932 (as of February 1, 2019) Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w2\\_12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC-%D1%86%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D0%B2#w2_12) [in Ukraine].

17. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the procedure for the development and implementation of state target programs, no. 106 (as of September 17, 2020) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text> [in Ukraine].

18. Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine on the approval of Methodological recommendations on the formation and implementation of forecast and program documents for the socio-economic development of the united territorial community no. 75, 2016, March 30 Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#Text> [in Ukraine].

19. Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level: Results-based management handbook / The United Nations Development Group. October 2011. 58 p. Retrieved from <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf> [in English].

20. Budget Code of Ukraine (as amended from 2023, January 1). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407> [in Ukraine].

21. OECD (2019), OECD Principles in Urban Policy, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD-principles-on-urban-policy-Russian.pdf> [in Russian].

22. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027, no. 695. (August 5, 2020) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF/print> [in Ukraine].

### **Planning the development of rural areas: collisions of regulatory and legal support Pokhlyenko N.**

The reform of the territory management system in Ukraine significantly expanded the powers of local authorities to increase their capacity to solve a number of socio-economic problems of rural areas. Both approaches to development planning and the document flow of its support has been changed.

The purpose of the study is to identify inconsistencies in the legislative and regulatory framework regarding the requirements for the development of planning

documents for the development of regions and territorial communities, as well as to develop proposals for their elimination.

It was established that the corresponding update of legislation combined the classification features of the new and the old: the number of types of documents that should be formed by local self-government bodies has been increased and the scope of development coverage has been expanded. Believe that this overloads the document flow structure in strategic planning. It was established that using the program-target approach which was introduced in the budget process does not apply to the entire system of planning documents for the development of regions or territorial communities and has a recommendatory character. The need of regulating civil participation in the strategic planning of territorial communities was confirmed by strengthening the status of such a norm by enshrining it in legislation, as well as the transition from the level of informing the public to strengthening the ability to implement joint decisions and developments. In the course of research was revealed duplication of norms, inconsistency of terms of validity of strategic regional development planning documents, lack of uniform procedures for creating development programs, which have been forming by executive power bodies and local self-government bodies. The obsolescence and inconsistency of the norms of the Law of Ukraine "On state forecasting and devel-

opment of economic and social development programs of Ukraine" in relation to the Law of Ukraine "On the principles of state regional policy" regarding the construction of a hierarchy of program documents for the development of territorial communities was noticed.

The expediency of establishing the powers of formation and implementation of local target programs by local self-government bodies, standardizing the procedure for their development and monitoring of implementation has been substantiated. It is proposed to supplement the Law of Ukraine "On the principles of state regional policy" in terms of requirements for the formation of forecasts and program documents of economic and social development at the state and regional level; finalize the Procedure of developing, approving, implementing, monitoring and evaluating the implementation of strategies for the development of territorial communities in terms of increasing the responsibility of officials for not ensuring the conditions for citizen participation in strategic planning; develop methodological recommendations regarding the procedure of development, approval, implementation, monitoring and evaluation of the implementation of local development programs, local (regional) development projects.

**Key words:** regulatory and legal support, Local Government, strategic management and planning, territorial communities, management of community potential.



Copyright: Похиленко Н.М. © This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.



ORCID iD:  
Похиленко Н.М.

<https://orcid.org/0000-0002-0255-001X>