

РЕЗУЛЬТАТИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ ДО 2020 РОКУ

Розглянуто перші результати реалізації стратегії регіонального розвитку до 2020 року в Україні, метою якої було поліпшення стабільності соціально-економічного розвитку територій. Наголошено на неможливості виконання в повному обсязі цілей і завдань, задекларованих у стратегії за наявності певних об'єктивних причин. Розкрито слабкі місця, які стали перешкодою для її успішного здійснення. Визначено перелік рекомендацій, які необхідно врахувати для написання стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

***Ключові слова:** Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року (ДСРР-2020), Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), Державна регіональна політика (ДРП), програми соціально-економічного та культурного розвитку (ПСЕР).*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В умовах мінливості соціально-економічної ситуації зростає необхідність визначення перспектив розвитку регіонів, що має втілюватись у посиленні уваги до розробок у сфері стратегічного планування. Нормативно-правовим документом, який здатен означити перспективи розвитку регіонів, є стратегія регіонального розвитку на середньостроковий період. Метою розробки та реалізації регіональних стратегій є упорядкування стратегічного планування на рівні регіонів та надання системності управлінню регіонами на місцях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій на цю тему засвідчує зацікавленість дослідників та аналітиків про те, як місцеві органи виконавчої влади використовували різні підходи до підготовки частин стратегії.

Насамперед це стосується подання інформації про соціально-економічне становище регіону. Окремі стратегії містять надмірну кількість (порівняно з обсягом інших частин) статистичної інформації, яка швидко втрачає актуальність і не відображає динаміку розвитку регіону. Зокрема, перші результати й проблеми досліджували Мельник А., Адамик В., Олійник Я., Пістун Н.

Формулювання мети статті. Оцінка відмінності підходів до підготовки стратегій і їхня багатоваріантність, що не дозволило сформувати єдину співставну оцінку стратегій і стало перешкодою до формування інтегральних цілей регіонального розвитку для всієї країни. Це своєю чергою призвело до зменшення можливостей застосування управлінського впливу на регіони.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стратегії регіонального розвитку регіонів України на період до 2020 року були ухвалені в другій половині 2014–2015 років. Процес їхньої реалізації засвідчило існування низки проблем:

- 1. Часта зміна нормативно-правових документів з формування стратегій регіонального розвитку, що зумовило несистемність і непланованість регіонального планування.*
- 2. Відмінність підходів до формування стратегій регіонального розвитку.*

Стратегії містять такі структурні частини: вступна частина – процес підготовки стратегії, актуальність стратегії; аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні; SWOT-аналіз розвитку або аналіз конкурентних переваг і обмежень регіону; стратегічне бачення розвитку

області; стратегічні, операційні цілі й завдання; механізм та інструменти реалізації стратегії; моніторинг реалізації стратегії; узгодженість стратегії з програмними документами та напрямками розвитку регіону; сценарії розвитку регіону; інші розділи; додатки.

Слід наголосити, що не всі стратегії містять вищезгадані структурні частини. Так, стратегічне бачення розвитку області представлено в стратегіях Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Кіровоградської, Львівської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Київської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Чернігівської областей і м. Київ. Механізми та інструменти реалізації стратегії надано в усіх стратегіях, крім стратегій Харківської, Хмельницької, Чернівецької областей. Моніторинг реалізації стратегії надано в усіх стратегіях, крім стратегій Кіровоградської, Харківської, Хмельницької областей. Питання узгодженості стратегії з програмними документами та напрямками розвитку регіону подане в стратегіях більшості областей. Сценарії розвитку регіону представлені в стратегіях Івано-Франківської, Житомирської, Закарпатської, Кіровоградської, Львівської, Луганської, Полтавської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернігівської областей. Розділи щодо місця даного регіону серед регіонів України подані в стратегіях Дніпропетровської та Черкаської областей, а проекти для досягнення стратегічних пріоритетів розвитку області – у стратегії Харківської області [5].

Як наслідок, ускладнює узгодження пріоритетів розвитку кожного регіону з пріоритетами державної регіональної політики. Ця проблема є наслідком відсутності в ДСРР пріоритетних напрямків розвитку кожного регіону що унеможливило сформуванню комплексне бачення цілей, пріоритетів розвитку і завдань кожного регіону.

З одного боку, такий підхід свідчить про необхідність підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за розвиток підпорядкованої території, однак, з другого боку, це позбавляє центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію регіональної політики, – Мінрегіон України – можливості сформувати єдину картину розвитку регіонів і забезпечити втілення загальнодержавних інтересів.

Означення пріоритетів розвитку кожного регіону та унормування цих пріоритетів у ДСРР дозволить центральним органам виконавчої влади враховувати інтереси регіонів при формуванні галузевих політик, ув'язувати різні галузеві політики між собою та забезпечити єдність макроекономічної політики та регіональної політики, скоординувати загальнодержавні та регіональні інтереси.

Статичний характер стратегій та неспроможність реагування наплинність соціально-економічної ситуації, що є наслідком відсутності прогнозної частини в регіональних стратегіях або сценаріїв розвитку на середньостроковий період. Подолання статичності стратегій і сприяння підвищенню їхньої ефективності можливе завдяки коригуванню *трирічних планів реалізації стратегій*.

Недостатнє врахування інтересів громадськості при розробці стратегій і здійсненні контролю за їхнім виконанням. Неможливість урахування в стратегіях інтересів усіх зацікавлених сторін – громадськості, бізнес-одиниць, органів влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад – призводить до оцінки стратегії як чергового документа, що мало стосується проблем регіону або спрямований на розв'язання лише окремої її частини і не охоплює всіх проблем регіону.

Важко переоцінити значення громадськості при розробці стратегії розвитку регіону, інакше процес їхньої розробки перетворюється на завдання лише обласної адміністрації та обласної ради при частковому врахуванні інтересів бізнес-одиниць і громадськості. Слід урахувати низку критичних питань для стратегічного розвитку регіонів, які неможливо з'ясувати без участі громадян і бізнесу (*питання планування та забудови територій, встановлення чи зміна призначення земельних ділянок, розвиток житлово-комунального господарства та культурного життя*).

Отже, регіональні стратегії є розрізненими, стосуються винятково питань даного регіону, не пов'язані між собою. Це спричинено браком у стратегіях опису інструменту міжрегіонального співробітництва; у стратегіях не втілено ідей зміцнення міжрегіональних зв'язків між регіонами України.

Указані проблеми формують нездатність інструменту «регіональна стратегія» в забезпеченні стабільності розвитку регіону. Виникає питання, як можна змінити стратегії, щоб вони були актуальними і спроможними забезпечити стабільність розвитку регіонів.

Важливо розглянути рекомендації щодо формування та реалізації секторальних політик у контексті ДРП:

1. Узгоджувати заходи «сестринських» політик ДРП із цілями та завданнями Державної стратегії регіонального розвитку.
2. Спрямовувати зусилля і ресурси на збалансований розвиток територій, тобто подолання диспропорцій.
3. Перейти від компенсаційної логіки до логіки розвитку конкурентоспроможності територій, а саме: перейти від інвестування у «тверді» об'єкти до розроблення та фінансування інтегрованих проєктів розвитку (з них із «м'яким» складником) на основі державної та обласних стратегій регіонального розвитку. Спільним об'єктом

державної регіональної політики та секторальних політик мають стати функціональні типології територій: макрорегіони (Українські Карпати, прикордонні райони з РФ та зоною розмежування, Дунайський макрорегіон тощо); полюси зростання у зв'язці з навколишніми територіями міста як центри креативної, інноваційної та конкурентної економічної діяльності; сільські території, проблемні території прикордонні території.

Слід урахувати рекомендації щодо територіальних аспектів розвитку таких секторів:

1. Розвиток транспортної та телекомунікаційної «доступності» територій
2. Розбудова інституційної спроможності щодо економічного розвитку на регіональному та місцевому рівнях (серед них спеціалізованих інституцій розвитку).
3. Розвиток економічної (бізнес) та інвестиційної інфраструктури, а саме: спрощення регуляторного середовища та поліпшення інвестиційного клімату; інвестиції в освіту та підвищення кваліфікації, насамперед для людей старших за «університетський вік», посилення «м'яких» кваліфікацій і навичок, які можна трансформувати та переносити в інші сфери економічної діяльності [8].

Важливим є створення інноваційної та дослідницької інфраструктури для наближення наукових досліджень і розробок до приватного сектору (серед іншого на засадах смарт-спеціалізації). Держава має підтримувати компанії, які мають інноваційний, експортний потенціал. Крім того, надавати технічну допомогу регіонам з розроблення складних проєктів розвитку територій. Звісно, вживати заходи, спрямовані на збереження навколишнього середовища, зменшення енергоспоживання та підвищення енергоефективності.

Проаналізувавши перші результати реалізації стратегії регіонального розвитку, розглянемо ситуацію із системою менеджменту регіональних цільових програм у Львівській області. Значно поліпшилася ситуація від 2016 року, так як скоротилась кількість програм через їхнє укрупнення і збільшення кількості комплексних, у разі збільшене гарантоване фінансування, поліпшився публічний доступ до інформації про програми. Незважаючи на фрагментарний характер взаємодії виконавців і співвиконавців щодо окремих заходів в рамках однієї програми, в механізмах реалізації регіональних цільових програм не передбачається взаємодія заходів для досягнення комплексних завдань, які охоплюють різні сфери. Варто наголосити, що інноваційним механізмом взаємодії регіональних цільових програм можна вважати кооперацію Програми розвитку освіти Львівщини та Програми обласного конкурсу ініціатив громад, унаслідок чого не тільки збільшується бюджет освітніх заходів, але й до розв'язання освітніх проблем залучаються місцеві громади.

Незважаючи на деталізовані методичні рекомендації щодо розробки, моніторингу та звітності регіональних цільових програм, вимоги щодо відповідності цих програм стратегічним і операційним цілям регіональних стратегій розвитку не існує, що не зобов'язує розробників і виконавців програм узгоджувати цілі, завдання і заходи програм із стратегічними та операційними цілями і завданнями регіональних стратегій. Так, у Львівській області тільки 15% регіональних програм декларують свою відповідність Стратегії розвитку Львівщини. При цьому, часто ця відповідність є формальною.

Позитивним кроком формування значимих проєктів щодо реалізації Стратегії регіонального розвитку Львівщини стало включення до Плану заходів з реалізації Стратегії обласних цільових програм, чи частини цих програм. Непідтверджений бюджет Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини — обсягом 46,5 млрд грн на два роки — робить цей

важливий планувальний документ декларативним. Реалістична сума 1,3 млрд грн на рік бюджету Плану заходів з конкретних джерел (ДФРР, Програма секторальної бюджетної підтримки ЄС, Програма Україна-Польща-Білорусь 2014–2020, обласні цільові програми) могла б стати основою його ефективної дії [10].

Щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку області (ПСЕР), що акумулюють заходи регіональних цільових програм і є продовженням радянської системи середньострокового та річного планування, у значній мірі дублюють План заходів з реалізації Стратегії, який уособлює сучасний підхід до регіонального розвитку на основі стратегічного планування. Отже, позитивними кроками в практиці Львівської області можна вважати структурування ПСЕР згідно зі стратегічними цілями Стратегії розвитку Львівщини та відображення в ПСЕР реалістичного фінансового ресурсу для досягнення запланованих показників на поточний рік.

Однак, як у регіональних цільових програмах, так і в планах заходів з реалізації регіональних стратегій, зокрема у Львівській області, соціальний і розвитковий складники співрозмірні з деяким переважанням соціального. Зокрема, Державний фонд регіонального розвитку як основний фінансовий інструмент реалізації проєктів Планів заходів нині ще не став акумулятором розвиткових проєктів. Значна кількість підтриманих проєктів, серед інших із Львівщини, недостатньо спрямована на створення умов або поштовху для розвитку регіонів. На жаль, більшість проєктів орієнтовані на розв'язання поточних локальних проблем.

“Ми розуміємо, що питання регіонального розвитку досі не розглядалося як одне з найважливіших питань у державі. Будь-які секторальні реформи чи зміни відбуваються у конкретній громаді чи території. І точка прикладання будь-якої цілі чи політики в державі – це людина, яка проживає на там. Саме на це направлений основний стратегічний документ, в якому

буде прописана візія регіонального розвитку України”, — зазначив перший заступник міністра розвитку громад та територій України Дмитро Живицький під час засідання робочої групи з підготовки проєкту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року [8]. За результатами аналізу соціально-економічного розвитку регіонів сформовано три стратегічні мети, на досягнення яких спрямовуватиметься нова стратегія:

1. Формування згуртованої країни в соціальному, економічному, екологічному та просторовому вимірах;
2. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
3. Ефективне людиноцентричне багаторівневе врядування.

Дія чинної Державної стратегії регіонального розвитку цього року закінчується. На жаль, не було передбачено жодної гривні на її виконання. Планується, що нова стратегія буде забезпечена таким ресурсом. Наголошуємо на потребі її доповнення успішними практиками регіональної політики ЄС. Зокрема, ураховуючи основні світових тенденції, Мінрегіон запропонував нову модель регіональної політики, яка має суттєві відмінності від політики минулих періодів. Саме така модель покладена в основу Державної стратегії регіонального розвитку 2027. Ключові зміни, які в ній передбачені:

- фокус державної підтримки на проблемні території і точки зростання;
- об'єктами політики стають не лише адміністративно-територіальні одиниці, а й функціональні території;
- державні інвестиції спрямовуються не лише на створення об'єктів «твердої» інфраструктури, а й на м'які розвиткові проєкти на основі якісної діагностики потенціалів і проблем регіонів і різних типів функціональних територій;

- реалізація державних програм і проєктів здійснюється з обов'язковим урахуванням документів просторового планування (Генеральна схема, схеми планування регіонів, схеми планування громад).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок з цього напрямку. Закінчується другий етап реалізації ДСРР–2020. Перші результати могли б бути кращими. Саме тому не можна зупинятися на досягнутому. Потрібно й надалі шукати шляхи постійного вдосконалення регіональної політики, що стане запорукою впевненого просування до побудови ефективного українського суспільства. Уже вкінці 2020 року нова стратегія має бути надана на розгляд уряду. Потрібно запропонувати суспільству якісний продукт, який покаже як розвиватимуться регіони України впродовж наступних 7 років. Слід сформулювати комплексне бачення, щоб отримати якісну Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року. Пам'ятаймо, що збалансована регіональна політика є головним засобом творення згуртованої України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Комир Л.И. Региональная экономика: опорный конспект лекций для студентов, обучающихся по специальности 6.030504 – Экономика предприятия. Нар. укр. акад. Харьков: Издательство НУА, 2013. 42 с.
2. Голиков А.П., Казакова Н.А., Прав Ю.Г. Региональная политика и экономическое развитие: европейский контекст: учебное пособие. Х.: РИО ХНУ имени В.Н. Каразина, 2009. 270 с.
3. Чуріканова О.Ю. Регіональна політика України, проблеми та перспективи в контексті регіональної політики ЄС. *Економіка та держава*. 2015. №2. С. 51–54.
4. Мельник А., Адамик В. Региональная политика ЕС и Украины в условиях углубления противоречий глобализации. *Журнал Европейской экономики*. Тернополь: Издание Тернопольского национального экономического университета. 2013. Март. Т.12 (№1). С. 63–84.

5. Олийнык Я.Б., Пистун, Н.Д., Мельничук А.Л. О стратегии регионального развития Украины: общественно-географический аспект. *Экономика Украины: Научный журнал*. 2015. №12 (641). С. 39–47.
6. Закон «Про засади державної регіональної політики». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. №13. С. 90 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 10.02.2020).
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року від 6 серпня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 10.02.2020).
8. Державний сайт України. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12096> (дата звернення: 05.02.2020).
9. Мультимедійна платформа іномовлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2786358-bez-planuvanna-rozvitku-teritorij-pidtrimki-vid-derzavi-ne-bude-babak.html> (15.02.2020).
10. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/mayemo-sformuvati-kompleksne-bachennya-shhob-otrimati-yakisnu-derzhavnu-strategiyu-regionalnogo-rozvitku-do-2027-roku-alona-babak/>(15.02.2020).

REFERENCES

1. Комура Л.І. Регіональна економіка: довідковий виклад лекцій для студентів, щодо навчальних спеціальностей 6.030504 - Економіка підприємства / Нар. України Акад. Харків: Видавництво Національної академії наук, 2013. 42 с.
2. Холиков А.Р., Казакова Н.А., Права Ю.Н. Регіональна політика і економічний розвиток: європейський контекст: Підручник. КН.: РІО КНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. 270 с.

3. Churykanova O.YU. Rehional'na polityka Ukrayiny, problemy ta perspektyvy v konteksti rehional'noyi polityky YES. Ekonomika i derzhava. 2015. № 2. S. 51-54.

4. Mel'nyk A., Adamyk V. Rehional'na polityka YES ta Ukrayiny v umovakh pohlyblennya protyrich hlobalizatsiyi. Zhurnal yevropeys'koyi ekonomiky. Ternopil': Vydannya Ternopil's'koho natsional'noho ekonomichnoho universytetu. Berezen' 2013 r. T.12 (№ 1). 63-84 s.

5. Oliynyk YA.B., Pistun N.D., Mel'nychuk A.L. Pro stratehiyu rehional'noho rozvytku Ukrayiny: sotsial'no-heohrafichnyy aspekt. Naukovyy zhurnal "Ekonomika Ukrayiny". 2015. № 12 (641). Stor. 39-47.

6. Zakon "Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky" / Visnyk Verkhovnoyi Rady (VVR). 2015. № 13. P. 90 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (data podachi zayavky: 10.02.2020).

7. Derzhavna stratehiya rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku vid 6 serpnia 2016 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (data zastosuvannya: 10.02.2020).

8. Derzhavnyy sayt Ukrayiny. Detsentralizatsiya. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12096> (data zvernennya: 05.02.2020).

9. Mul'tymediyna platforma inomovlennya Ukrayiny. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2786358-bez-planuvanna-rozvitku-teritorij-pidtrimki-vid-derzavi-ne-bude-babak.html> (15.02.2020).

10. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytoriy Ukrayiny. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/mayemo-sformuvati-kompleksne-bachennya-shhob-otrimati-yakisnu-derzhavnu-strategiyu-regionalnogo-rozvitku-do-2027-roku-alona-babak/> (15.02.2020).

Porplytsya N.B. Realization of the state strategy of regional development implementation until 2020 in Ukraine. The study analyzed the first results of the implementation of the regional development strategy until 2020 in Ukraine, which aimed at improving the stability of socio-economic development of the territories.

It is emphasized that it is impossible to fulfill the goals and objectives stated in the strategy for certain objective reasons. Weaknesses have been identified that have been an obstacle to its successful implementation. The list of recommendations that should be considered for writing the regional development strategy for 2021-2027 is determined.

Key words: *State Strategy for Regional Development until 2020 (SSRD-2020), State Fund for Regional Development (SFRD), Territorial Communities Association (TCA), State Regional Policy (SRP), socio-economic and cultural development programs (SECDP).*

The second stage of the implementation of the DSDR-2020 is coming to the end. The first results could be better. That is why we cannot stop and we should continue improving regional policy, which will be the key to confident progress towards building an effective Ukrainian society. By the end of 2020, a new strategy should be submitted to the government. It is necessary to offer to the society a quality product that will show how the regions of Ukraine will develop over the next 7 years.

The main contribution of this study is to introduce a comprehensive vision that should be formed to obtain a good national strategy for regional development by 2027. The balanced regional policy is the main means of creating a cohesive Ukraine.

Рассмотрены первые результаты реализации стратегии регионального развития до 2020 года в Украине, целью которой было улучшение стабильности социально-экономического развития территорий.

Отмечено невозможности выполнения в полном объеме целей и задач, задекларированных в стратегии при наличии определенных объективных причин. Раскрыто слабые места, которые стали препятствием для ее успешного осуществления. Определен перечень рекомендаций, которые необходимо учесть для написания стратегии регионального развития на 2021-2027 годы.

Ключевые слова: Государственная стратегия регионального развития до 2020 года (ДСРР 2020), Государственный фонд регионального развития (ДФРР), Государственная региональная политика (ДРП), (программы социально-экономического и культурного развития (ПСЭР).