

# **ОНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЗАДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

## **Анотація**

Розглянуто проблеми формування та реалізації стратегій регіонального розвитку в Україні в контексті забезпечення ними стабільності соціально-економічного розвитку територій. Надано рекомендації щодо удосконалення процесу формування та реалізації стратегій регіонального розвитку з огляду на необхідність сприяння відновленню економічного зростання в регіонах та вирішення нагальних питань розвитку територій, зокрема питань сприяння відбудови постраждалих у результаті бойових дій територій.

## **ОНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЗАДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

В умовах мінливості соціально-економічної ситуації зростає необхідність визначення перспектив розвитку регіонів, що має втілюватися в 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. Стратегії регіонального розвитку регіонів України на період до 2020 року були ухвалені у другій половині 2014 – 2015 роках (крім стратегій АР Крим та м. Севастополь); необхідність підготовки таких стратегій була означена в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.)<sup>1</sup> (далі – ДСРР) на виконання Плану заходів з її реалізації. Стратегія як документ, що окреслює перспективи розвитку регіонів на середньостроковий період, повинна забезпечити стабільність розвитку регіонів та створювати передумови для економічного зростання.

Формування регіональних стратегій та процес їх реалізації засвідчило існування низки проблем:

**1. Часта зміна нормативно-правових документів з формування стратегій регіонального розвитку, що не сприяє системності і планомірності регіонального планування.**

Процес формування та виконання стратегій перебуває у залежності від зміни суспільно-політичної ситуації та економічної кон'юнктури, що зумовлює необхідність періодичного оновлення методичного забезпечення розробки стратегій. Наразі маємо чинними такі документи щодо формування стратегій розвитку регіонів. У листопаді 2015 р. КМУ було ухвалено *Порядок розроблення ДСРР і плану заходів з її реалізації*, а також проведення

---

<sup>1</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року / Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів (11.11.2015, постанова № 931)<sup>2</sup>, Порядок *розроблення регіональних стратегій розвитку* і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів (11.11.2015, постанова № 932)<sup>3</sup>, у 2016 році Мінрегіоном – *Методику розроблення*, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації *регіональних стратегій розвитку* та планів заходів з їх реалізації (31.03.2016, наказ № 632)<sup>4</sup>. Натомість, як зазначалось, чинні регіональні стратегії, сформовані на виконання вимог ДСРР, були ухвалені у 2014-2015 роках – до унормування методичних засад розробки стратегій та моніторингу їх оцінки, на основі попередніх методичних рекомендацій (2011 року). Тим самим методичну рекомендацію 2016 року можна застосувати лише до моніторингу виконання стратегій та оцінки виконання планів заходів з їх реалізації. Відповідно, виникає потреба у черговому оновленні стратегій регіонального розвитку та коригуванні трирічних планів заходів з їх реалізації.

## **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 та завдання; механізм та інструменти реалізації стратегії; моніторинг реалізації стратегії; узгодженість стратегії з програмними

---

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 931 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF>

<sup>3</sup> 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 11.11.2015 № 932 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

<sup>4</sup> Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 березня 2016 року № 632/28762

документами та напрямками розвитку регіону; сценарії розвитку регіону; інші розділи; додатки.

Аналіз стратегій регіонального розвитку показав, що місцеві органи виконавчої влади використовували різні підходи до підготовки частин стратегії. В першу чергу 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 (це відноситься до стратегій розвитку Вінницької, Волинської, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Київської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Тернопільської, Чернігівської областей). При цьому, в одних стратегіях представлені характеристики соціально-економічного розвитку регіонів (Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Рівненська області), в інших надано аналіз соціально-економічної ситуації регіонів (Вінницька, Київська, Миколаївська, Полтавська, Тернопільська, Чернігівська області).

Не всі стратегії містять інші згадані вище структурні частини. Так, *стратегічне бачення розвитку області* представлене у стратегіях Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Кіровоградської, Львівської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Київської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Чернігівської областей та м. Києва. *Механізми та інструменти реалізації стратегії* надано у всіх стратегіях, крім стратегій Харківської, Хмельницької, Чернівецької областей. *Моніторинг реалізації стратегії* надано у всіх стратегіях, крім стратегій Кіровоградської, Харківської, Хмельницької областей. Питання *узгодженості стратегії* з програмними документами та напрямками розвитку регіону подане у стратегіях Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської,

Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей. *Сценарії розвитку регіону представлені у 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 у стратегіях Дніпропетровської та Черкаської областей, а проекти для досягнення стратегічних пріоритетів розвитку області – у стратегії Харківської області.

Такі відмінні підходи до підготовки стратегій та, як наслідок, багатоваріантність стратегій не дозволяють сформувавши єдину співставну оцінку стратегій, а також є перешкодою до формування інтегральних цілей регіонального розвитку для всієї країни, призводить до зменшення можливостей застосування управлінського впливу на регіони. Такими інтегративними цілями могли б бути: нарощення експортного потенціалу, зміцнення внутрішніх зв'язків між регіонами України за рахунок перерозподілу торгівельно-збутових потоків та зацікавлення контрагентів у налагодженні виробничих зв'язків з підприємствами всередині країни, рівномірне насичення внутрішнього ринку, розширення географії зовнішньої торгівлі, диверсифікація джерел енергопостачання та зменшення енергозалежності від єдиного постачальника, проведення комплексних структурних реформ у сфері промисловості.

**3. Складність узгодження пріоритетів розвитку кожного регіону з пріоритетами державної регіональної політики.** Ця проблема є наслідком відсутності в ДСРР пріоритетних напрямків розвитку кожного регіону; натомість, у додатку 3 до ДСРР означені стратегічні цілі, пріоритетні напрями та завдання державної регіональної політики і вказані регіони, яких такі цілі, напрями і завдання стосуються. Це не дає можливості сформувавши 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 іншого 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. Питання узгодженості пріоритетів розвитку регіону із ДСРР означені у стратегіях Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Львівської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької областей, а питання узгодженості пріоритетів розвитку регіону з іншими програмними документами та основними аспектами регіонального розвитку означені у стратегіях Дніпропетровської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Львівської, Миколаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей.

Означення пріоритетів розвитку кожного регіону і 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.

**4. Статичний характер стратегій та неспроможність реагування наплинність соціально-економічної ситуації,** що є наслідком відсутності прогностичної частини у регіональних стратегіях або сценаріїв розвитку на середньостроковий період. *Сценарії розвитку регіону представлені у стратегіях Івано-Франківської, Житомирської, Закарпатської, Кіровоградської, Львівської, Луганської, Полтавської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Черкаської, Чернігівської областей.* Подолання статичності стратегій і сприяння підвищенню

ефективності від стратегій можливе за рахунок коригування трирічних планів реалізації стратегій.

**5. Недостатнє врахування інтересів громадськості при розробці стратегій та здійсненні контролю за їх виконанням.** Неможливість врахування в стратегіях інтересів усіх зацікавлених сторін – громадськості, бізнес-одиниць, органів влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад – призводить до оцінки стратегії як чергового документу, що мало стосується проблем регіону або спрямований на вирішення лише окремої її частини і не охоплює всіх проблем регіону. Значення громадськості при розробці стратегії розвитку регіону важко переоцінити, інакше процес розробки стратегій перетворюється на завдання лише обласної адміністрації та обласної ради при частковому врахуванні інтересів бізнес-одиниць та громадськості. Є низка критичних для стратегічного розвитку регіонів питань, які неможливо вирішити без участі громадян та бізнесу (питання планування та забудови територій, встановлення чи зміна призначення земельних ділянок, розвиток житлово-комунального господарства та культурного життя), однак виникає питання можливості врахування усіх цих різноспрямованих інтересів.

**6. Регіональні стратегії є розрізненими, стосуються винятково питань даного регіону, не пов'язані між собою.** Така ситуація спричинена відсутністю у стратегіях опису інструменту міжрегіонального співробітництва; у стратегіях не втілено ідей зміцнення міжрегіональних зв'язків між регіонами України.

Вказані проблеми формують нездатність інструменту «регіональна стратегія» у забезпеченні стабільності розвитку регіону. Виникає питання, як можна змінити стратегії, щоб вони були актуальними і спроможними забезпечити стабільність розвитку регіонів. Стратегія як документ, що окреслює перспективи розвитку регіонів на середньостроковий період, повинна забезпечити стабільність розвитку регіонів та створювати

передумови для економічного зростання; для цього необхідна наявність відповідних цілей та заходів з їх реалізації у самій стратегії.

### **Шляхи вирішення проблем**

1. З метою упорядкування процесу нормотворення у сфері стратегічного планування розвитку регіонів та забезпечення певної часової сталості регіональних стратегій на період до 2020 року Кабінету Міністрів України спільно з Мінрегіоном України доручити місцевим державним адміністраціям:

- забезпечити відповідність формування трирічних планів заходів з реалізації стратегій, їх оцінки та проведення моніторингу виконання планів заходів з реалізації стратегій до чинних методичних рекомендацій;

- внести зміни до стратегій регіонального розвитку, коригування планів заходів з реалізації стратегій згідно оновлених стратегій та поточної ситуації відповідно до Методики розроблення регіональних стратегій (р/н 632). Доцільно чітко означити інструменти та інституції, які можуть забезпечити виконання цілей стратегії і на основі яких мають формуватися плани заходів з реалізації стратегій. Ними є Державний фонд регіонального розвитку, державно-приватне партнерство, субвенції з Державного бюджету на виконання проектів (інвестиційні субвенції). Ці інструменти та інституції можуть бути означені на етапі формування регіональних стратегій і далі отримати поширення у планах заходів з реалізації стратегій. Доцільно переоцінити значення такого інструменту, як угоди щодо регіонального розвитку, з метою надання їм нового смислу щодо забезпечення розвитку регіонів та реалізації завдань регіональних стратегій.

2. З метою уніфікації підходу до формування стратегій регіонального розвитку Мінрегіону України:

- внести зміни до Методики розроблення регіональних стратегій (р/н 632), яка містить рекомендації щодо складових регіональної стратегії, щодо необхідності включення всіх вказаних розділів до регіональних стратегій для



узгодження стратегічних цілей регіонального розвитку з інтегративними цілями регіонального розвитку країни, досягнення стабілізації розвитку та забезпечення поступового економічного зростання.

3. З метою узгодження пріоритетних напрямків розвитку кожного регіону із пріоритетами державної регіональної політики Кабінету Міністрів України спільно з Мінрегіоном України:

- означити у ДСРР пріоритети розвитку кожного регіону;
- доручити місцевим державним адміністраціям внести зміни до регіональних стратегій щодо відображення у стратегіях зв'язків стратегічних цілей регіональних стратегій із програмними документами розвитку регіонів та зв'язку цілей регіональної стратегії із основними аспектами розвитку регіону. Тим самим можна сформуванати єдиний підхід до політики стабілізації регіонального розвитку та зменшення самих критичних проявів регіональної диспропорційності (у першу чергу, у сфері зайнятості, рівня середньої заробітної плати).

4. З метою забезпечення динамічного характеру стратегій регіонального розвитку Мінрегіону України доручити місцевим державним адміністраціям:

- включити до регіональних стратегій прогноз розвитку регіону на період до 2020 року;
- забезпечувати періодичне коригування планів заходів з реалізації стратегії та ухвалення короткострокових програм виконання стратегії відповідно до поточної ситуації;
- скоротити обсяг констатуючої частини стратегії (вступна частина, актуальність, аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні, SWOT-аналіз регіону, стратегічне бачення розвитку області, узгодженість стратегії з програмними документами та напрямками розвитку регіону, сценарії розвитку регіону);

- розширити розділи «стратегічні, операційні цілі та завдання», «механізм та інструменти реалізації стратегії» та наповнювати їх більшим обсягом інформації;

- включити до розділу «моніторинг реалізації стратегій» оцінку виконання планів заходів з реалізації стратегії.

5. З метою забезпечення відповідності стратегій інтересам зацікавлених сторін регіону Мінрегіону України доручити місцевим державним адміністраціям:

- розширити механізми та інструменти участі громадян та підприємців у процесі розробки стратегій за рахунок проведення громадських слухань, соціологічних та експертних опитувань, розміщення стратегій на сайтах місцевих державних адміністрацій та проведення голосування за них.

6. З метою подолання «територіальної розрізненості» стратегій та з огляду на існування на території України постконфліктних територій Мінрегіону України внести зміни до Методики розроблення стратегій щодо наступного:

- включення до стратегій розділу щодо зміцнення господарських зв'язків між регіонами;

- передбачення у стратегіях напрямків відновлення громадянської стабільності та економічної відбудови зруйнованого господарства, проведення відбудови зруйнованих у результаті бойових дій територій, вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб (для Донецької та Луганської областей), надання допомоги таким територіям (для всіх інших регіонів), перебудови системи господарювання в регіонах з урахуванням порушення господарських зв'язків внаслідок тимчасової окупації частини території країни, зміцнення міжрегіональних зв'язків Донецької та Луганської областей у першу чергу із сусідніми з ними областями (Харківська, Дніпропетровська, Запорізька).

Вказані заходи дозволять актуалізувати стратегії та розробити механізм поступового їх перетворення гнучкий інструмент вирішення регіональних проблем.

Відділ регіональної політики

*(О.В. Шевченко)*

№ 38, Серія «Регіональний розвиток»