

УДК 332.01(477)

Приходченко Т.А.
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри регіоналістики і туризму
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розгляду сучасних проблем розробки стратегій регіонального розвитку в контексті забезпечення ними стабільності соціально-економічного розвитку України. Проаналізовано роль інструмента «регіональна стратегія» у забезпеченні стабільності розвитку регіону. Надано рекомендації щодо удосконалення процесу формування та реалізації стратегій регіонального розвитку з огляду на необхідність сприяння відновленню економічного зростання в регіонах України.

Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, регіональна стратегія, державна стратегія регіонального розвитку, державна регіональна політика.

Приходченко Т.А. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Статья посвящена рассмотрению современных проблем разработки стратегий регионального развития в контексте обеспечения ими стабильности социально-экономического развития Украины. Проанализирована роль инструмента «региональная стратегия» в обеспечении стабильности развития региона. Даны рекомендации по совершенствованию процесса формирования и реализации стратегий регионального развития с учетом необходимости содействия возобновлению экономического роста в регионах Украины.

Ключевые слова: регион, региональное развитие, региональная стратегия, государственная стратегия регионального развития, государственная региональная политика.

Prykhodchenko T.A. THE ROLE OF REGIONAL STRATEGIES IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE

The article is devoted to consideration of the modern problems of scientific elaboration of regional development strategies in the context of ensuring their stability for socio-economic development of Ukraine. Analyzed the role of the instrument «regional strategy» to ensure the stable development of the region. Recommendations for improvement of the process of formation and implementation of regional development strategies taking into account the need to promote the resumption of economic growth in the regions of Ukraine.

Keywords: region, regional development, regional strategy, national strategy of regional development, state regional policy.

Постановка проблеми. 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За значного обсягу наукових робіт, присвячених проблемам розробки стратегій регіонального розвитку в контексті забезпечення ними стабільності соціально-економічного розвитку України, питання збалансованого розвитку регіонів в наукових публікаціях відображені недостатньо, оскільки проблема є досить новою для української теорії і практики управління регіональною економікою.

Теоретичну і методологічну основу дослідження становлять наукові праці як відомих зарубіжних учених, а саме П. Друкера, М. Портера, П. Самуельсона, А. Сміта, А. Томпсона, І. Фішера, Д. Хікса, Г. Штейнера, так і вітчизняних науковців, а саме О.І. Амоши, В.П. Антонюк, О.Ф. Новікової [1], Н.Л. Гавкалової, Б.М. Данилишина, М.І. Долішнього, Т.А. Заяць, В.С. Кравціва, Я.В. Остафійчука, А.В. Шевчук [2], В.Ф. Савченко [3], Л.Т. Шевчук, М.М. Вишиванюк, В.І. Воськало, Ю.І. Гелетій, Л.П. Казьмір, М.І. Мельник, Я.В. Шевчук, С.Д. Щеглюк, С.Л. Шульц, Р.Є. Яремчук [4], М.І. Фащевського.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Цілі та завдання процесу формування та реалізації ефективних стратегій регіонального розвитку потребують подальшого дослідження, а також адаптації до сучасних українських умов. Отже,

нерозробленість цієї проблеми за її важливості для забезпечення економічного зростання та модернізації української економіки обумовлює актуальність цього дослідження.

Мета статті полягає в розгляді наявних проблем розробки стратегій регіонального розвитку в контексті забезпечення ними стабільності соціально-економічного розвитку України. Основними завданнями є аналіз інструмента «регіональна стратегія» у забезпеченні стабільності розвитку регіону; надання рекомендації щодо удосконалення процесу формування та реалізації стратегій регіонального розвитку з огляду на необхідність сприяння відновленню економічного зростання в регіонах України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегії регіонального розвитку регіонів України на період до 2020 року були ухвалені у 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 рік) [5] (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 засвідчили існування низки проблем.

1. Часта зміна нормативно-правових документів з формування стратегій регіонального розвитку, що не сприяє системності і плановірності 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. Нині є такі чинні

документи щодо формування стратегій розвитку регіонів. Так, у листопаді 2015 року Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) було ухвалено Порядок розроблення ДСРР і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів (11 листопада 2015 року, Постанова № 931) [6], 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 листопада 2015 року, Постанова № 932) [7], у 2016 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України) запроваджено Методику розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації (31 березня 2016 року, Наказ № 632) [8]. Натомість, як зазначалось, чинні регіональні стратегії, сформовані на виконання вимог ДСРР, були ухвалені у 2014–2015 роках, тобто до унормування методичних засад розробки стратегій та моніторингу їх оцінки на основі попередніх методичних рекомендацій (2011 рік). 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 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. Перш за все 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, Мико-

лаївської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Чернігівської областей та м. Києва.

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 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.

Отже, такі відмінні підходи до підготовки стратегій та, як наслідок, багатоваріантність стратегій не дають змогу сформувати єдину зіставну оцінку стратегій, а також є перешкодою до формування інтегральних цілей регіонального розвитку для всієї країни, приводить до зменшення можливостей застосування управлінського впливу на регіони. Інтегративними цілями могли б бути нарощення експортного потенціалу, зміцнення внутрішніх зв'язків між регіонами України за рахунок перерозподілу торговельно-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 напрямів розвитку кожного регіону; натомість у додатку 3 до ДСРР означені стратегічні цілі, пріоритетні напрями та завдання державної регіональної політики (далі – ДРП), а також вказані регіони, яких такі цілі, напрями і завдання стосуються. Це не дає можливості сформувати 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, а з іншого боку, це позбавляє центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію регіональної політики, – Мінрегіон України – можливість 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 дасть змогу центральним органам виконавчої влади враховувати інтереси регіонів під час формування 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 на плинність соціально-економічної ситуації, що є наслідком відсутності прогностичної частини у регіональних стратегіях або сценаріїв розвитку на середньостроковий період.

Сценарії розвитку регіону представлені в 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 можливі за рахунок коригування трирічних планів реалізації стратегій.

5. Недостатнє врахування інтересів громадськості під час розроблення стратегій та здійснення контролю за їх виконанням. Неможливість врахування в стратегіях інтересів усіх зацікавлених сторін – громадськості, бізнесу, органів влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад – приводить до оцінки стратегії як чергового документа, що мало стосується проблем регіону або спрямований на вирішення лише окремої її частини і не охоплює всіх проблем регіону. Значення громадськості під час розроблення стратегій розвитку регіону важко переоцінити, інакше процес розробки стратегій перетворюється на завдання лише обласної адміністрації та обласної ради за часткового врахування 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 інструмента міжрегіонального співробітництва; у стратегіях не втілено ідей зміцнення міжрегіональних зв'язків між регіонами України.

Вказані проблеми формують нездатність інструмента «регіональна стратегія» у забезпеченні стабільності розвитку регіону. Виникає питання про те, як можна змінити стратегії, щоб вони були актуальними і спроможними забезпечити стабільність розвитку регіонів. Відповідь така: 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.

Основними шляхами вирішення цих проблем можуть бути такі.

1) З метою упорядкування процесу нормування у сфері стратегічного планування розвитку регіонів та забезпечення певної часової сталості регіональних стратегій на період до 2020 року КМУ спільно з Мінрегіоном України слід доручити місцевим державним адміністраціям (далі – МДА) вжиття таких заходів: 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 з оновленими стратегіями та поточною ситуацією відповідно до Методики розроблення регіональних стратегій.

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 (далі – ДФРР), 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 інструмента 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 слід внести зміни до Методики розроблення регіональних стратегій, 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 напрямів розвитку кожного регіону з пріоритетами ДРП, КМУ спільно з Мінрегіоном України слід означити у ДСРР пріоритети розвитку кожного регіону; доручити МДА 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 з основними аспектами розвитку регіону.

Тим самим можна сформувані єдиний підхід до політики стабілізації регіонального розвитку та зменшення самих критичних проявів регіональної диспропорційності (у сфері зайнятості, рівня середньої заробітної плати).

4) З метою забезпечення динамічного характеру стратегій регіонального розвитку Мінрегіону України слід доручити МДА виконання таких завдань: 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 напря-

мами розвитку регіону, сценарії розвитку регіону); розширити розділи «стратегічні, операційні цілі та завдання», «механізми 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 слід доручити МДА 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 МДА та проведення голосування.

6) З метою подолання «територіальної розрізненості» стратегій та з огляду на існування на території України постконфліктних територій Мінрегіону України слід внести зміни до Методики розроблення стратегій щодо таких положень: включення до стратегій розділу щодо зміцнення господарських зв'язків між регіонами; передбачення у стратегіях напрямів відновлення громадянської стабільності та економічної відбудови зруйнованого господарства, проведення відбудови зруйнованих в 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 перш за все із сусідніми з ними областями (Харківська, Дніпропетровська, Запорізька).

Висновки. З наведеного вище можна зробити такий висновок. Впродовж останніх двох десятиліть в Україні сформувалась система державного управління регіональним розвитком, однак досі не вирішено низку важливих проблем розвитку територій, що виявляються у нерівномірному розподілі економічної активності, який посилює поляризаційні тенденції та поглиблює міжрегіональну диспропорційність; стисненні економічного простору регіонів внаслідок посилення концентраційних процесів та збереження ареалів локальної депресивності; загостренні міжтериторіальних конкурентних відносин,

зокрема під час розподілу засобів державної підтримки. Такі реалії життя підтверджують те, що регіональну політику України [9] не можна вважати досить ефективною.

У зв'язку з цим вказані заходи дадуть змогу актуалізувати та підвищити ефективність стратегій розвитку регіонів, а також розробити механізм поступового їх перетворення на гнучкий інструмент вирішення сучасних регіональних проблем.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : [монографія] / [О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антоноук та ін.]. – Донецьк : НАН України, Інститут економіки промисловості, 2012. – 534 с.
2. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / за ред. В.С. Кравціва. – Львів : НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України, 2015. – 204 с.
3. Савченко В.Ф. Програмне регулювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні : [монографія] / В.Ф. Савченко. – Чернігів : Чернігівські береги, 2007. – 516 с.
4. Просторовий розвиток регіону: соціально-економічні можливості, ризики і перспективи : [монографія] / за ред. Л.Т. Шевчук. – Львів : ПП «Арал», 2011. – 256 с.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова КМУ від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
6. 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 КМУ від 11 листопада 2015 року № 931 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF>.
7. 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 КМУ від 11 листопада 2015 року № 932 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>.
8. 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 ЖКГ України від 31 березня 2016 року № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>.
9. Про засади державної регіональної політики : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.