

**І. Козак,
О. Нема**

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Узагальнено визначення мети та пріоритетів державної політики регіонального розвитку в нормативних документах та запропоновано їх формулювання. Проаналізовано динаміку фінансування регіонального розвитку з державного бюджету. Розраховано структуру запланованих та реалізованих у регіонах проектів регіонального розвитку за напрямками, які відображають основні пріоритети регіонального розвитку. Відображено стан розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку та субвенцій на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад за проектами у розрізі регіонів України. Виділено основні проблеми регіонального розвитку в умовах децентралізації.

Ключові слова: регіональний розвиток, державна політика розвитку регіонів, фінансування регіонального розвитку, Державна стратегія регіонального розвитку, стратегії розвитку регіонів, пріоритети регіонального розвитку, Державний фонд регіонального розвитку, програми та проекти регіонального розвитку.

Необхідність формування планів розвитку як держави загалом, так і регіонів, територій, громад на довгострокову перспективу не викликає сумнівів. Якісно сформульовані та науково-обґрунтовані мета, завдання, пріоритети, заходи, критерії оцінки тощо дадуть змогу врахувати очікування заінтересованих осіб, спрямувати їх зусилля та обмежені ресурси у наперед визначеному напрямі, підвищити ефективність витрат при задоволенні суспільних та індивідуальних потреб населення.

Особливої актуальності у процесах децентралізації влади та реформуванні місцевого самоврядування набувають питання фінансування різних напрямів регіонального розвитку, джерел фінансування проектів і програм регіонального розвитку, зокрема і об'єднаних територіальних громад.

Проблема використання сучасних джерел фінансування розвитку регіонів цікавлять як науковців, так і практиків. Серед службовців на найвищому рівні ці аспекти висвітлюють В. Гройсман, Г. Зубко, Н. Бондарчук та інші. Значний вклад у формування вітчизняної системи фінансування регіонального розвитку здійснили експерти програм ЄС та науковці: К. Меддок, Г. Медоуз, А. Ткачук, Ю. Третьак, О. Калашнікова, О. Мрінська та інші. Водночас недостатньо дослідженими та невіршеними залишаються питання удосконалення державної політики щодо фінансування регіонального розвитку.

Формування нової державної політики розвитку регіонів започатковано із прийняттям Закону України "Про засади державної регіональної політики" та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (далі – ДСРР-2020). Так, у базовому законі щодо формування політики регіонального розвитку "Про засади державної регіональної політики" визначено, що метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення,

дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [1]. У ДСРР-2020, зокрема, стратегічна мета реалізації державної регіональної політики – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України – конкретизується не лише для забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання, але і підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності [2]. Таким чином, відповідно до законодавства, державна регіональна політика має на меті “створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України” шляхом активізації економічного та соціального їх розвитку. Таке формулювання мети, на нашу думку, не дає змогу сформулювати чіткі завдання політики регіонального розвитку, спланувати заходи для її реалізації, обґрунтувати ресурси та оцінити результативність.

Метою визначення змісту державної політики регіонального розвитку, як і державної політики загалом, має бути, насамперед, задоволення основних інтересів суспільства та стратегічних потреб розвитку держави. Враховуючи низький рівень якості життя населення, значні міжрегіональні соціально-економічні диспропорції, загрозу територіальній цілісності України тощо, основні нормативно-правові документи мали б визначити мету політики регіонального розвитку як підвищення рівня життя населення, активізації економічної діяльності, зменшення диспропорції розвитку регіонів шляхом створення правових, інституційних, організаційних умов та інтегрованого формування секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської складових державної регіональної політики.

Оцінюючи пріоритети політики регіонального розвитку, передбачені у Законі України “Про засади державної регіональної політики”, важко визначити “умови динамічного і збалансованого розвитку регіонів”, створення яких є основною метою формування і реалізації державної регіональної політики, адже її пріоритетами є [3]:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля у регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;

8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної законодавством;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

У ДСРР-2020 констатовано, що державна регіональна політика спрямована на визначення завдань та інструментів для вирішення соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. ДСРР-2020 визначає 3 цілі державної регіональної політики: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток; ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку [4]. На нашу думку, цілі нормативних документів необхідно спрямовувати на підвищення якості життя та розвитку бізнес-середовища шляхом вибору відповідних завдань і інструментів, що дасть змогу підвищувати рівень економічного потенціалу регіонів, посилювати їх конкурентоспроможність на внутрішньому і зовнішніх ринках, збільшувати ефективність економіки та прибутковість бізнесу і, як наслідок, будуть створені умови для загального підвищення соціальних стандартів.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року конкретизована у Плані заходів на 2015 – 2017 роки у таких напрямках [5]:

1. Удосконалення механізму планування регіонального розвитку.

2. Забезпечення стабільного і передбачуваного фінансування регіонального розвитку:

– фінансування програм (проектів) регіонального розвитку з коштів державного фонду регіонального розвитку;

– фінансування програм (проектів) регіонального розвитку з коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС;

– розширення фінансування програм (проектів) регіонального розвитку через механізм державно-приватного партнерства;

– виконання та фінансування завдань ДСРР-2020 під час реалізації державних цільових, галузевих та бюджетних програм.

3. Удосконалення процесу проведення моніторингу та оцінки регіонального розвитку.

4. Інституційне забезпечення регіонального розвитку.

На основі цього документу формуються і затверджуються плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку на 2015 – 2017 рр. Станом на 01.01.2017 р. у 24 регіонах України затверджено плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку.

Відповідно до ст. 11 Закону України “Про засади державної регіональної політики”, План заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку є основою для розроблення інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів [6]. План заходів передбачав розроблення щонайменше 75 інвестиційних програм (проектів) регіонального

розвитку, щорічне збільшення кількості проектів державно-приватного партнерства у регіонах.

Таким чином, фінансування з державного бюджету інвестиційних програм і проектів, які складені відповідно до пріоритетів ДСРР-2020, стратегій розвитку регіонів та планів заходів з їх реалізації, може здійснюватися з коштів Державного фонду регіонального розвитку, субвенцій на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад чи субвенцій на соціально-економічний розвиток територій.

Так, з державного бюджету у 2016 р. було виділено 3,0 млн грн для Державного фонду регіонального розвитку; 1,0 млрд грн як субвенцій на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад; 3,3 млрд грн субвенцій на соціально-економічний розвиток територій. За ці кошти та кошти місцевих бюджетів реалізовано майже 6 тис. проектів, схвалених Урядом та значна кількість інших місцевих проектів та програм, які були реалізовані 523 органами місцевого самоврядування, що отримали кошти субвенції на соціально-економічний розвиток територій і також здійснено заходи щодо соціально-економічного розвитку окремих територій [7]. Отже, регіони та територіальні громади змогли реалізовувати стратегії їх розвитку за фінансової підтримки держави. На 2017 р. заплановано фінансування 3,5 млн грн для Державного фонду регіонального розвитку; 1,5 млрд грн як субвенцій на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад; 5 млрд грн субвенцій на соціально-економічний розвиток територій.

Динаміку державної фінансової підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури узагальнено у табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка державної фінансової підтримки на регіональний розвиток, млрд грн [8]

Напрямки фінансової підтримки	Роки			
	2014	2015	2016	2017
Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	5,0
Державний фонд регіонального розвитку	-	2,9	3,0	3,5
Субвенція на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад	-	-	1,0	1,5
Субвенція на розвиток медицини в сільській місцевості	-	-	-	4,0
Кошти на будівництво футбольних полів	-	-	-	0,27
Кошти ЄС на підтримку секторальної регіональної політики	-	-	-	0,65
Загалом	0,5	3,7	7,3	14,92

Зміст усіх регіональних проектів можна умовно згрупувати за чотирма напрямками, які відображають основні пріоритети регіонального розвитку, хоча реалізація більшості проектів регіонального розвитку мала свій вплив на декілька напрямів одночасно. Узагальнюючи дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України структура портфелю запланованих та реалізованих у регіонах проектів розрахована у табл. 2.

За даними Звіту за результатами проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики в Україні у 2016 р. із 4974 проектів, передбачених планами заходів із реалізації регіональних стратегій, реалізовано та знаходиться на етапі реалізації 1652 проекти, що становить 33% від запланованої кількості проектів; на стадії

підготовки знаходиться лише 9,6% проектів від загальної кількості проектів, запланованих до реалізації на першому етапі (до 2017/18 рр.) [9].

Таблиця 2

Розподіл проектів регіонального розвитку станом на 01.01.2017 р. [10]

Зміст регіональних проектів (за пріоритетними напрямками регіонального розвитку)	Розподіл проектів			
	заплановано		реалізовано	
	кількість	структура	кількість	структура
1. Розвиток людського капіталу, екологічна безпека та безпека життєдіяльності	2498	50,22	985	59,62
2. Розвиток сільських територій	349	7,02	198	11,99
3. Підвищення конкурентоспроможності регіону, енергоефективність та реалізація туристичного потенціалу	1871	37,61	459	27,78
4. Розвиток місцевого самоврядування	256	5,15	10	0,61
Загалом	4974	100	1652	100

У регіональному розрізі 1543 проекти (31% від загальної кількості проектів в Україні) заплановано в Одеській області та 666 проектів (13,4%) – у Харківській. Питома вага проектів інших регіонів України у загальному регіональному портфелі запланованих проектів не перевищує 7%.

За результатами аналізу стану підготовки та реалізації проектів у 2016 р. встановлено, що реалізовано (завершено) 810 проектів регіонального розвитку (загальною оціночною вартістю 5932,93 млн грн), які передбачені затвердженими планами заходів, а також 1071 проект (загальною оціночною вартістю 7669,69 млн грн), що не були затверджені планами заходів. На стадії реалізації знаходяться 842 проекти регіонального розвитку (загальною оціночною вартістю 132493,28 млн грн), передбачених планами заходів, а також 338 проектів (оціночною вартістю близько 68700 млн грн), що не були затверджені планами заходів. На стадії підготовки знаходилося 468 проектів, передбачених планами заходів, оціночною вартістю 6250 млн грн, та 121 проект, які не включені до планів заходів, оціночною вартістю 2131,4 млн грн. За кількістю реалізованих (завершених) у 2016 р. проектів, порівняно з їх запланованою кількістю, найвищого відсотка виконання плану досягли Хмельницька (51,6%), Тернопільська (32,1%), Херсонська (30%), Полтавська (26,2%), Дніпропетровська (25,8%), Черкаська (24,1%), Волинська (20,7%), Одеська (20,0%) та Житомирська (18,6%) області. Найгірші результати продемонстрували Донецька та Чернігівські області (протягом 2016 р. не було завершено жодного проекту, передбаченого планом заходів), а Київською міською адміністрацією було реалізовано лише 2,9% від запланованої кількості проектів [11].

Загалом, динаміку фінансування проектів регіонального розвитку в Україні подано у табл. 3.

Із запланованих у 2016 р. майже 3 млрд грн Державного фонду регіонального розвитку освоєно лише 48,7%. Передбачені на 2017 р. Державним фондом регіонального розвитку кошти на реалізацію проектів розподілені станом на 08.09.2017 р. на 96,3%, залишились нерозподіленими лише 130,5 млн грн (табл. 4).

Таблиця 3

Джерела фінансування проектів регіонального розвитку в Україні, млн грн [12]

Джерела фінансування регіонального розвитку	2016 р.		2017 р.*
	передбачено	профінансовано	передбачено
На реалізацію проектів, всього	3737,458	1937,225	4486,577
Зокрема за рахунок ДФРР	2999,257	1460,765	3 500,000
з місцевих бюджетів	738,201	476,461	986,577

Примітка: станом на 08.09.2017 р.

Таблиця 4

Стан розподілу коштів ДФРР за проектами, млн грн [13]

Регіон	Передбачено на реалізацію проектів, кошти			Залишок нерозподілених коштів
	всього	ДФРР	місцевих бюджетів	
Всього	4486,577	3500,000	986,577	130,499
Вінницька	238,996	172,989	66,066	4,877
Волинська	124,535	113,128	11,406	0,000
Дніпропетровська	237,419	212,628	24,791	0,000
Донецька	312,869	279,137	33,731	0,612
Житомирська	203,983	134,971	69,012	0,350
Закарпатська	178,220	136,726	41,493	0,000
Запорізька	128,720	114,501	14,219	22,900
Івано-Франківська	172,461	149,822	22,638	0,000
Київська	170,512	113,932	56,579	0,000
Кіровоградська	69,958	63,599	6,359	0,000
Луганська	241,939	238,543	3,395	10,340
Львівська	230,451	166,561	63,889	0,000
Миколаївська	91,078	75,692	15,385	17,036
Одеська	208,899	156,838	52,060	29,141
Полтавська	174,082	93,889	80,193	20,000
Рівненська	147,797	126,104	21,693	0,000
Сумська	174,385	120,089	54,295	0,113
Тернопільська	138,275	115,198	23,076	0,000
Харківська	204,177	177,708	26,469	0,000
Херсонська	149,016	114,753	34,263	4,305
Хмельницька	188,679	139,812	48,867	0,000
Черкаська	118,627	81,135	37,491	0,000
Чернівецька	105,985	98,655	7,330	0,000
Чернігівська	123,696	112,553	11,143	11,541
м. Київ	351,807	191,025	160,781	9,281

Як видно з табл. 4, значний залишок нерозподілених коштів залишається у Одеській, Запорізькій та Полтавській областях, до того ж 13 із 25 регіонів розподілили кошти ДФРР на проекти повністю.

Проте значним залишається нерозподілений залишок субвенції на соціально-економічний розвиток територій. Так, із передбачених у державному бюджеті на 2017 р. 5,0 млн грн розподілено лише 66,6%. Із розподілених КМУ 3331,9 млн грн на 08.09.2017 р. фактично профінансовано 2058,5 млн грн, або 61,8%, що становить 41,2% від передбаченого у державному бюджеті. Загалом профінансовано 5453 проекти, а їх кількість значно відрізняється за регіонами: від 671 у Житомирській області до 49 у Луганській.

Дещо кращий стан розподілу субвенцій на проекти інфраструктури ОТГ. Із передбачених на 2017 р. 1,5 млрд грн погоджено Мінрегіоном фінансування 1334 проектів на загальну суму 1102,361 тис. грн, що становить 73,5% від запланованого обсягу фінансування (табл. 5).

Таблиця 5

Стан розподілу субвенцій на інфраструктуру ОТГ за проектами [14]

Регіон	Передбачено коштів, тис. грн	Проекти, що погоджені Мінрегіоном		
		Кількість	Сума, тис. грн	% від передбаченої суми субвенцій
Всього	1500000,0	1334	1102361,2	73,5
Вінницька	45705,6	46	42180,7	92,3
Волинська	50122,9	69	41045,9	81,9
Дніпропетровська	135017,0	106	110665,9	82,0
Донецька	41845,9	22	41339,9	98,8
Житомирська	155132,4	132	109146,7	70,4
Закарпатська	14551,8	20	14551,8	100,0
Запорізька	70918,8	99	67726,1	95,5
Івано-Франківська	43224,1	82	43224,1	100,0
Київська	6075,3	0	0,0	0,0
Кіровоградська	19178,9	11	13156,6	68,6
Луганська	16167,9	9	9680,1	59,9
Львівська	63497,2	96	55718,5	87,7
Миколаївська	90567,0	42	40944,3	45,2
Одеська	53017,2	18	22835,6	43,1
Полтавська	59161,9	33	38328,4	64,8
Рівненська	64265,9	45	35615,2	55,4
Сумська	54607,4	57	45384,5	83,1
Тернопільська	115491,2	96	77086,4	66,7
Харківська	17654,0	16	17654,0	100,0
Херсонська	52113,8	62	34254,8	65,7
Хмельницька	167031,2	121	111531,9	66,8
Черкаська	17910,7	22	14805,0	82,7
Чернівецька	61935,9	84	60354,5	97,4
Чернігівська	84806,0	46	55130,3	65,0

Як видно з табл. 5, кількість погоджених проектів та відсоток їх фінансування значно відрізняються за регіонами. Проблеми неповного використання коштів ДФРР до

кінця звітної періоду переважно пов'язані із тривалими процедурами погодження актів КМУ про розподіл коштів ДФРР.

Таким чином, основними проблемами регіонального розвитку в умовах децентралізації є:

1. Стратегії розвитку регіонів, які формально затверджені відповідно до ДСРР-2020, фактично для більшості регіонів не стали пріоритетними документами регіонального розвитку.

2. Формування та реалізація нової державної регіональної політики вимагає від її виконавців уміння використовувати нові підходи, методи, технології та інструменти щодо економічного розвитку регіонів. У цьому аспекті доцільно виділити дві складові: організаційно-методологічну (розробка інформаційно-методичного забезпечення процесів регіонального розвитку) та професіоналізм (навчання, підвищення кваліфікації та самовдосконалення відповідальних службовців).

3. В умовах формування об'єднаних територіальних громад особливої актуальності набуває відповідальність, обов'язок та бажання кожного члена громади долучитися до процесів удосконалення регіонального розвитку. Саме опрацювання ініціативних, перспективних та економічно доцільних ідей дасть змогу віднайти “нішу” конкретних територій у національній економічній системі та підняти конкурентоспроможність розвитку території на належний рівень.

Отже, на сьогодні регіони, зокрема і об'єднані територіальні громади, мають значно більше можливостей для залучення фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку своїх територій. Окрім власних ресурсів вони мають можливість отримувати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, субвенцій на соціально-економічний розвиток, субвенцій на розбудову інфраструктури об'єднаних територіальних громад, кошти ЄС на підтримку секторальної регіональної політики тощо. Проте для залучення додаткових фінансових ресурсів у регіональний розвиток необхідна політична воля службовців, ініціатива громади, розуміння потреби та уміння її обґрунтувати, відстояти, ефективно використати виділені кошти. Важливо, щоб розроблені проекти регіонального розвитку були спрямовані на посилення можливостей розвитку територіальних громад і конкурентоспроможності розвитку регіонів, що в перспективі стане основою фінансування соціального сектора.

Список використаної літератури

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-19 від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

3. Про засади державної регіональної політики...

4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року...

5. План заходів на 2015 – 2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання реалізації у 2015 – 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року” № 821 від 07.10.2015 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-п/print1446542150663211>.

6. Звіт за результатами проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики в Україні у 2016 році. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Zvit-za-rezultatami-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoi-politiki-v-Ukrayini-u-2016-rotsi.pdf>.

7. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Buklet-finansova-detsenrt-21.03.17.pdf>.

8. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/09/15.-Monitoring-Detsentralizatsiya-08.09.2017.pdf>.

9. Звіт за результатами проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики в Україні у 2016 році...

10. Там само.

11. Там само.

12. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування...

13. Там само.

14. Там само.

Стаття надійшла до редакції 17.12.2017

Схвалена до друку редколегією 26.12.2017

I. Kozak,

O. Niema

PUBLIC POLICY ON REGIONAL DEVELOPMENT FINANCING

This article generalizes definitions of the aim and priorities of the public policy for regional development given in normative documents and suggests their formulation. The dynamics of regional development financing at the expense of the State budget is analyzed. The structure of regional development projects planned and implemented in the regions is calculated according to the directions which represent the main priorities of regional development. The allocation of costs of the State Fund for Regional Development and subventions for the infrastructure of unified territorial communities according to the projects is presented in the context of the regions of Ukraine. The main problems of regional development under decentralization are distinguished.

Key words: regional development, public policy for regional development, State Strategy for Regional Development, regional development strategies, priorities of regional development, State Fund for Regional Development, programs and projects of regional development.