

**О. Нема,
І. Козак**

ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто концептуальні основи регіонального розвитку. Розкрито складові стратегічного підходу до планування розвитку регіонів, проаналізовано основні документи, що визначають зміст та систему стратегічного планування регіонального розвитку в Україні. Зроблено висновки щодо актуальних завдань удосконалення системи планування регіонального розвитку в умовах децентралізації.

Ключові слова: регіональний розвиток, стратегічне планування розвитку регіонів, стратегія регіонального розвитку, програма соціально-економічного розвитку, децентралізація.

На сучасному етапі Україна продовжує спрямовувати свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої і регіональної демократії. Реформа територіальної організації влади на засадах децентралізації, практичне втілення якої триває на сьогодні, має на меті кардинальну зміну фундаментальних принципів управління суспільним розвитком та є важливою передумовою вирішення низки системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України. Серед її основних завдань визначено, зокрема, досягнення оптимального розподілу повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, створення спроможних територіальних громад і підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів, дотримання балансу загальнодержавних інтересів із інтересами населення регіонів та територіальних громад тощо [1]. Децентралізація дає можливість місцевим громадам та регіонам отримати більше впливу на свій розвиток і благополуччя населення.

Проблемні питання планування регіонального розвитку набувають в умовах здійснення реформи особливої актуальності. Ефективне планування все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності територій і регіонів на основі принципів субсидіарності, самоокупності та самофінансування, дієвим методом управління територіальним розвитком, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів. Стратегічний підхід до планування сприяє формуванню узгоджених поглядів, виробленню бачення комплексного безперервного і гармонійного соціально-економічного розвитку відповідної території, оптимальному використанню унікальних територіальних переваг і особливостей, а також обмежених ресурсів регіону, та слугує дієвим інструментом для широкого діалогу влади з приватним сектором і громадянським суспільством.

Дослідженню концептуальних основ, проблем і перспектив регіонального розвитку, що одночасно є об'єктивним процесом, який відбувається внаслідок історичних, географічних та інших чинників, і суб'єктивним процесом, що забезпечується державними регулятивними й управлінськими діями, присвячені науковій праці С. Білої, Р. Білика, Т. Безверхнюк, О. Берданової, М. Бутка, В. Вакуленка, З. Варналія,

О. Вишневецького, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, В. Чужикова, О. Топчієва, О. Крайник, К. Наконечної, Л. Подоляка, О. Шевченко та інших. Водночас недостатня вивченість питань ефективного планування регіонального розвитку з урахуванням сучасних умов розвитку країни перешкоджають формуванню належної теоретичної та прикладної бази дослідження проблематики регіонального розвитку в науковій думці.

Основними цілями дослідження є виділення ролі стратегічного підходу до планування регіонального розвитку, розкриття ключових компонентів планування регіонального розвитку в контексті децентралізації.

“Регіон” – це частина території країни зі специфічними природно-кліматичними та соціально-економічними умовами, що має чітко означені адміністративні межі, власні органи управління. На території регіону створюються матеріальні та соціальні блага, необхідні для проживання населення та здійснення виробничої діяльності [2]. Таким чином, регіон як територіальна одиниця є основним об’єктом регіонального розвитку й характеризується цілісністю та взаємозв’язками його складових елементів.

У силу різних об’єктивних і суб’єктивних чинників регіони України розвиваються нерівномірно, що уповільнює ринкові перетворення у країні, знижує їх ефективність, створює передумови для соціальної напруги в суспільстві. Ключовими проблемами є: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність; недостатньо розвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу тощо.

Міждисциплінарні підходи до розуміння суті регіонального розвитку дають змогу розглядати його як систему, у якій відбувається виробництво, розподіл, обмін і споживання матеріальних благ та послуг, і як систему з внутрішнім механізмом відтворення, яка містить, окрім системних властивостей, і специфічні риси: регіональні умови відтворення валового суспільного продукту, основних фондів і робочої сили, джерела капіталовкладень і витрат та утримання невиробничої сфери, особливості розподілу регіональних трудових ресурсів, соціальні та національні фактори тощо [3]; як режим функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня та якості життя населення, забезпечену стійким, збалансованим, соціально-орієнтованим відтворенням власне соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалу території [4]; процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах [5]. Він є процесом нагромадження закономірних, позитивних і незворотних змін, які призводять до зростання рівня життя населення в довгостроковій перспективі.

Забезпечення сталого збалансованого регіонального розвитку в Україні є однією з найважливіших передумов її економічного зростання. Це обумовлює актуальність забезпечення необхідних і належних умов, а також визначення пріоритетів стратегічного планування розвитку регіонів із урахуванням їх конкурентних переваг, унікального природно-ресурсного, економічного, соціального, наукового, технічного, трудового потенціалу, культурно-історичної, етнічної спадщини тощо, а також особливостей спеціалізації у виробництві товарів та послуг.

Стратегічне планування – важливий напрям планової діяльності, що визначає зміст функцій управління, ключовий компонентом сталого розвитку будь-якої управлінської системи. Стратегічне планування є процесом здійснення сукупності

систематизованих і взаємопов'язаних заходів щодо визначення довгострокових цілей та пріоритетних напрямів розвитку окремих галузей економіки або територій [6]. Воно охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проєктів і програм. Однак головний змістовий акцент робиться на довгострокові цілі та шляхи їх досягнення [7].

Стратегічне планування регіонального розвитку в Україні було запроваджено Законом “Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850-IV від 08.09.2005 р. [8]. З цією метою було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року [9], чим і закладено основи системного підходу до формування регіональної політики. У цій стратегії для вирішення комплексу ключових проблем регіонального розвитку було визначено чотири стратегічні завдання: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвиток людських ресурсів; розвиток міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів.

У контексті зміни зовнішніх і внутрішніх умов для розвитку регіонів, а також необхідності підготовки нового стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС, з урахуванням впливу ключових світових тенденцій просторового розвитку в рамках проєкту ЄС “Підтримка політики регіонального розвитку” було розроблено проєкт Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [10]. Стратегія містить меншу кількість цілей, зокрема: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток, а також ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, що розширює можливості сконцентрувати наявні фінансові ресурси на визначених пріоритетних напрямках. Стратегія базується на системі координації процесів стратегічного планування на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Державна стратегія регіонального розвитку є основою для розроблення середньострокових програм соціально-економічного розвитку регіонів, які по суті є планами з їх реалізації, регіональних стратегій розвитку, державних цільових програм в окремих сферах соціально-економічного розвитку, державних цільових програм із подолання депресивності окремих територій, щорічних програм регіонального розвитку [11].

Безпосередньо зміст та реалізація зазначеної вище стратегії визначається Порядком розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації [12], а також Порядком підготовки, укладання та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди [13]. Взаємоузгодження процесу стратегічного планування та реалізації стратегії забезпечується шляхом застосування двох схем координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування: горизонтальної – на рівні центральних органів виконавчої влади; вертикальної – на рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, недержавних інституцій (громадських об'єднань і підприємницьких структур, залучених до регіонального розвитку) [14].

Водночас до основних правових документів, які визначають зміст процесу розвитку країни, крім Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. належать: Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [15] і Стратегія національної безпеки України [16], які загалом не узгоджуються між собою та не пов'язані з

формуванням та виконанням бюджету України. Зокрема, стратегія сталого розвитку – перша загальнодержавна стратегія, прийнята на державному рівні – була затверджена лише на початку 2015 р., тоді як Державна стратегія регіонального розвитку з'явилась значно раніше (у 2006 р. з терміном дії до 2015 р.). Тобто перші стратегічні документи на регіональному рівні формувались без урахування загальнонаціональних інтересів. Тому існує необхідність гармонізації стратегічних документів, їх актуалізації та адаптації до сучасних вимог.

Інструментами реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, окрім іншого, є регіональні стратегії, які по суті є стратегічними планами розвитку регіонів, із визначенням цілей, завдань, пріоритетів, напрямів їх сталого економічного і соціального розвитку на довгостроковий період. Порядок розроблення, моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій визначено Постановою Кабінету Міністрів України № 932 від 11.11.2015 р. [17]. Регіональна стратегія розвитку є документом, що визначає тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіону, стратегічні та оперативні цілі, пріоритети розвитку на відповідний період, основні завдання, етапи та механізми їх реалізації, систему моніторингу й оцінки результативності [18]. Регіональні стратегії розробляються з урахуванням положень Державної стратегії регіонального розвитку, а процес планування починається зі стратегічної платформи, яка є довгостроковою стратегічною частиною. Операційна частина стратегії складається з планів розвитку щодо трьох компонентів сталого розвитку: економіка, соціум, екологія та операційна короткострокова частина, що складається з плану реалізації, плану моніторингу та оцінки, а також плану з нарощування потенціалу (зміцнення спроможності). Водночас регіональні стратегії розвитку є основою для розроблення регіональних цільових (комплексних) програм, щорічних програм економічного і соціального розвитку регіонів та відповідних бюджетів, угод щодо регіонального розвитку [19].

Розвиток регіонів залежить від розвитку територіальних одиниць, включених до їх складу. Як результат бюджетної децентралізації міста обласного значення, об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для свого розвитку, а також можливість скористатись коштами з Державного фонду регіонального розвитку на проекти розвитку, використати кошти державної субвенції на розвиток інфраструктури, залучити кошти міжнародної технічної допомоги. Важливо, щоб ці кошти були використані ефективно та завдяки цьому сформувались нові можливості для збільшення місцевих доходів і надалі. Успішними стають ті регіони та громади, які активно розвивають власну внутрішню спроможність і поліпшують умови залучення інвестицій. Саме тому стратегічному плануванню розвитку територіальної громади відводиться особлива роль.

На сьогодні не існує нормативної бази, яка б визначала порядок та вимоги до розробки стратегії розвитку територіальної громади. Втім у країні вже багато років працюють різноманітні іноземні програми технічної допомоги, спрямовані на допомогу містам у розробці їх стратегій розвитку. Треба погодитись із думкою експертів [20], що досвід роботи над стратегіями міст, як і регіонів, можна використати також для розробки стратегії розвитку територіальної громади. Об'єднані територіальні громади є досить великими територіальними утвореннями і в межах своїх територій мають різні локальні складові, які фактично є зменшеною копією регіону. Окрім того, Державна стратегія регіонального розвитку базується на філософії збільшення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення єдності всього державного простору, а також покращення якості життя населення незалежно від місця проживання.

Розглянуті стратегії утворюють систему стратегічного планування, яка є базисом для комплексної системи стратегічного управління. У регіональному вимірі розробка програм економічного та соціального розвитку, спрямованих на вирішення стратегічних завдань, – основне завдання поточного планування. Такі короткострокові програми розробляються щороку взаємоузгоджено з проектом відповідного бюджету на наступний рік. Програма соціально-економічного розвитку визначає річні параметри, є базою для розроблення бюджетів і основним документом розвитку території. При розробці програми враховується економічна діяльність всіх суб'єктів господарювання, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності та підпорядкування. До складу цієї комплексної програми повинні включатись показники, завдання і заходи, визначені у національних, державних, регіональних та місцевих цільових програмах [21].

Програми є основним інструментом для реалізації стратегії регіонального розвитку та інтегрують взаємозалежні і взаємопов'язані в часі проекти, спрямовані на розвиток виявлених переваг та мінімізацію загроз. Кожна з таких програм вирішує завдання забезпечення соціально-економічного розвитку регіону загалом та її територій, враховуючи вимоги сталого розвитку територій і змін у територіально-адміністративному поділі в межах області. Формування програм на основі проектного підходу сприяє чіткому визначенню мети, часових меж і кінцевих результатів їх реалізації, а також необхідних для цього ресурсів.

Висновки

Збалансований розвиток території неможливий без удосконалення територіальної організації влади та ефективного планування. Подальше впровадження реформи децентралізації повинно зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Перехід до належної якості системи планування регіонального розвитку потребує повної зміни сутності планування із засобу адміністративного тиску на інструмент науково обґрунтованих рішень для досягнення цілей соціально-економічного та просторового розвитку території, посилення стратегічного спрямування планування, демократизації процесу розроблення та прийняття програмних документів, чіткого дотримання прийнятих рішень тощо. Система планування регіонального розвитку має враховувати інтереси регіону, стратегічний аспект і гармонійно вбудовуватись у стратегічне управління національним розвитком.

Регіональний розвиток залежить від стратегічних пріоритетів розвитку країни, а також територіальних утворень, що належать до його складу. Важливо планувати розвиток регіону таким чином, щоб підвищувати економічну спроможність слабших регіонів. При цьому важливо організувати таке підвищення не через надання додаткових дотацій слабшим територіям, а створюючи у них нових центрів розвитку та зростання, використовуючи для цього внутрішню спроможність і конкурентні переваги таких територій. Зменшення дисбалансів у економічному розвитку територій, створення умов для міжрегіональної солідарності та взаєморозуміння є умовою єдності державного простору й економічної стійкості держави. Синхронізація процесів стратегічного планування розвитку окремих секторів економіки держави та її територій є запорукою вирішення регіональних проблем.

Із формуванням належної нормативно-правової бази у сфері регіонального розвитку регіони отримали реальні можливості дійсно планувати та фінансувати власний розвиток, зокрема за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. Всі області мають розроблені регіональні стратегії розвитку, втім не у всіх регіонах управління

можуть ефективно користатися новими інструментами регіонального розвитку. Тому доцільно активніше застосовувати інструменти стратегічного планування як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Потрібно посилити пріоритетність розподілу ресурсів і концентрувати їх на тих заходах та територіях, які можуть забезпечити найбільшу віддачу в найкоротший час, однак матимуть довготривалий і комплексний ефект на розвиток не лише певної території, але й сусідніх регіонів. Коректно встановлені стратегічні цілі, їх обґрунтоване ресурсозабезпечення та постійна актуалізація створюють передумови якісного управління майбутнім регіонів та держави.

Список використаної літератури

1. Павлюк А. П. Інституційно-правове забезпечення реформи територіальної організації влади в Україні // Стратегічна панорама. № 2. 2016. С. 114.
2. Челак О. П. Внесок теорій регіонального розвитку в розроблення концептуальних засад регіональної політики сучасних держав // Політикус [Текст]. 2016. Вип. 3. С. 26.
3. Возняк Г. В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа // Регіональна економіка. 2015. № 3. С. 41.
4. Челак О. П. Внесок теорій регіонального розвитку в розроблення концептуальних засад регіональної політики сучасних держав... С. 26, 27.
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
6. Проектний менеджмент: регіональний зріз : навч. посіб. / М. П. Бутко, М. І. Мурашко, І. М. Олійченко [та ін.] ; за заг. ред. М. П. Бутка. К. : Центр учбової літератури, 2016. С. 46.
7. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні" – DESPRO. К. : ТОВ "Софія-А". 2012. С. 6.
8. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. (зі змінами та доповненнями). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. (зі змінами та доповненнями) [втратила чинність]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.
11. Проектний менеджмент: регіональний зріз... С. 55—57.
12. Порядок 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 : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 931 від 11.11.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-п>.
13. Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 931 від 11.11.2015 р. (зі змінам та доповненнями). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-п>.

14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року...

15. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

16. Стратегія національної безпеки України : затверджена Указом Президента України № 287/2015 від 26.05.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

17. 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 [Електронний ресурс] : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 932 від 11.11.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п>.

18. Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації [Електронний ресурс] : затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарстві України № 79 від 31.03.2016 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16/paran13#n13>.

19. Про стимулювання розвитку регіонів...

20. Ткачук А. Ф., Кашевський В., Мавко П. Стратегічне планування в громаді (навчальний модуль). К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2016. С. 10.

21. Проєктний менеджмент: регіональний зріз... С. 63—69.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2017

Схвалена до друку редколегією 26.06.2017

**O. Niema,
I. Kozak**

REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

This article considers conceptual bases of regional development. The components of a strategic approach to regional development planning are revealed, and the main documents defining the content and system of strategic planning of regional development in Ukraine are analyzed. The conclusions about the actual tasks for improving the system of regional development planning in conditions of decentralization are suggested.

Key words: regional development, strategic planning of regional development, regional development strategy, socio-economic development program, decentralization.