

Наталія Володимирівна ШИБАЄВА

доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки та маркетингу,
Харківський національний технічний університет сільського господарства

імені Петра Василенка

ORCID ID: 0000-0003-0727-7718

E-mail: shsbaevanv2907@khntusg.info

Тетяна Олександрівна БАБАН

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки та маркетингу,
Харківський національний технічний університет сільського господарства

імені Петра Василенка

ORCID ID: 0000-0001-8252-901X

E-mail: zookakady@khntusg.info

Юрій Петрович ВІТКОВСЬКИЙ

доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки та маркетингу,
Харківський національний технічний університет сільського господарства

імені Петра Василенка

ORCID ID: 0000-0001-5806-8671

E-mail: petrovi4ua1@ukr.net

СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Шибяєва, Н. В. Стратегії розвитку як інструмент регіональної політики / Наталія Володимирівна Шибяєва, Тетяна Олександрівна Бабан, Юрій Петрович Вітковський // Український журнал прикладної економіки. – 2021. – Том 6. – № 1. – С. 149 – 159. – ISSN 2415 – 8453.

Анотація

У статті досліджено запровадження стратегічного планування у систему інструментів регіональної політики держави. Дослідження виявило, що теоретична основа стратегічного планування протягом 2006-2020 років при формулюванні цілей не зазнала змін – її становили положення теорій кумулятивного зростання. Процес формування правових основ стимулювання регіонального розвитку запропоновано доповнити четвертим етапом (2014 – по теперішній час), на якому запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку та адміністративного устрою. Проаналізовано та встановлено зміни, яких зазнали інструменти ДСРР: створення нормативно-правового та інституційного забезпечення її розроблення і реалізації; виокремлення етапів реалізації і впровадження планування на кожному; формування системи показників досягнення визначених цілей, часткове врахування досвіду регіональної політики ЄС. Надано пояснення низької ефективності впливу ДСРР на соціально-економічний розвиток регіонів через недостатній обсяг фінансування, переважання галузевого підходу та не реалістичність поставлених цілей. Запропоновано підходи до удосконалення стратегій як інструменту регіональної політики шляхом підсилення науково-методичного забезпечення, комплексного врахування позитивного закордонного досвіду, правового забезпечення, запровадження механізму контролю за реалізацією, прозорості та налагодження зворотних зв'язків між результатами і планами на наступні періоди.

Ключові слова: регіональна політика, стратегія, стратегічне планування, програма.

Natalia SHIBAEVA

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Economic and Marketing, Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture

Tetiana BABAN

Phd in Economics, Associate Professor of the Department of Economic and Marketing, Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture

Yurii P. VITKOVSKYI

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economics and Marketing, Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture

DEVELOPMENT STRATEGIES AS A TOOL OF REGIONAL POLICY

Abstract

Introduction. *The article examines the introduction of strategic planning in the system of instruments of regional state policy. Due to the fact that the mechanisms and tools for comprehensive implementation of the goals of strategic regional development in Ukraine are not established, their effectiveness has not been proved in practice, the interest of scientists and practitioners in this issue is growing. The purpose of the article is to analyze the State strategies of regional development of Ukraine, which were implemented in 2006-2020, and the current SSRD 2020-2027. It allowed investigating the evolution of their theoretical basis, modification of the tools and levers used in terms of compliance with the stated goals and effectiveness of the impact on the flow of economic processes in the regions.*

Results. *The study found that the theoretical basis of strategic planning during 2006-2020 in the formulation of goals has not changed - it was the provisions of theories of cumulative growth. The paper offers supplementation of the process of forming the legal basis for stimulating regional development by the fourth stage (2014 - present), which introduces new approaches to strategic planning and financing of regional development and administration. The authors analyzed and established the changes that the instruments of the SSRD have undergone: creation of legislative and institutional support of its development and implementation; separation of stages of implementation and introduction of planning at each phase; formation of a system of indicators for achieving certain goals, partial consideration of EU regional policy experience. This study explains the low effectiveness of the SSRD influence on the development of the regions due to insufficient funding, the predominance of the sectoral approach and the unrealistic goals.*

Conclusion. *The authors offer approaches to improving strategies as a tool of regional policy by strengthening scientific and methodological support, comprehensive consideration of positive foreign experience, legal support, and introduction of a mechanism for monitoring implementation, transparency and feedback between results and plans for future periods.*

Key words: *regional policy, strategy, strategic planning, programme.*

JEL classification: R1; O11

Вступ

Регіональна політика порівняно новий (як самостійний напрям державного регулювання виникла після Другої світової війни), але важливий елемент державного регулювання економіки. Її поява – це результат змін у соціально-економічному і політичному житті суспільства, зокрема процеси демократизації, зростання ролі регіонів.

Розвиток регіонів України у 90-ті роки ХХ і на початку ХХІ ст. відбувався в умовах низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, що посилили його асиметричний та диспропорційний характер: регіональна політика, що проводилася за невизначеності стратегічних пріоритетів регіонального розвитку, неготовність регіонів до зростаючої конкуренції на внутрішньому та зовнішніх ринках за матеріальні, фінансові, людські ресурси та можливості ефективного використання геополітичного розташування регіональних систем.

ISSN 2415-8453. Український журнал прикладної економіки. 2021 рік. Том 6. № 1.

Тактичні прорахунки регулювання регіонального розвитку України (у коротко- та середньостроковому періоді) обумовлені у тому числі відсутністю чітко визначених, науково обґрунтованих соціально-економічних пріоритетів, неврахуванням особливостей регіонального розвитку. Тому у 2005 р. Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» в Україні було запроваджено стратегічне планування регіонального розвитку. Механізми та інструменти комплексної реалізації поставлених цілей стратегічного регіонального розвитку в Україні не є усталеними, їх ефективність не доведена на практиці, що обумовлює зростання інтересу науковців і практиків до цієї проблематики.

Дослідження, присвячені регіональній економіці, активізувалися наприкінці ХІХ ст. і набули поширення у ХХ ст., що сприяло формуванню неокласичних теорій регіонального розвитку (Дж. Борте, А. Маршал, Х. Зіберт) і теорій кумулятивного зростання (Р. Мюрдаль, А. Вебер, Х. Річардсон).

А. Льош, С. Денісон, Е. Гувер, Т. Хегерstrand заклали основи теорії, яка акцентувала увагу на необхідності і методах державного регулювання економічного розвитку регіонів. В останні десятиліття значну увагу в розвинених країнах приділяють ендогенному розвитку регіонів, що діє за принципом: «розвиток регіонів – за свій власний рахунок». Відповідно до нього, соціально-економічний розвиток регіону залежить від кількості й використання регіонального економічного потенціалу.

Внесок у формування уявлень про особливості державної регіональної політики, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили вітчизняні науковці: Е. Алаєв, О. Амоша, Г. Балабанов, П. Бубенко, З. Варналій, С. Галуза, З. Герасимчук, А. Голіков, Г. Губерна, М. Долішній, Л. Зайцева, Б. Кліяненко, В. Кравців, О. Крайник, Н. Кузнєцов, А. Мазур, Т. Максимова, С. Мельник, І. Михасюк, Н. Мікула, А. Мокій, О. Новосьолов, В. Нудельман, В. Поповкін, С. Романюк, У. Садова, Л. Семів, В. Симоненко, Д. Стеченко, І. Сторонянська, Л. Тарангул, М. Чумаченко, Л. Шевчук, Б. Штульберг, С. Шульц, М. Янків, В. Реутов, Н. Головченко та інші.

Положень теорій ендогенного зростання регіонів дотримуються вітчизняні дослідники Ягодка А., Діба М., Кондратюк С., які зазначають, що «регіональний розвиток повинен базуватися на основах саморозвитку і власного потенціалу території» [1].

Але наявний стан розвитку регіонів України, впровадження стратегічного планування у регіональну політику, наголошені процеси децентралізації у контексті регіонального і національного економічного розвитку потребують продовження досліджень, які сформулюють теоретичне підґрунтя, визначать закономірності і дозволять виявити загальні тренди розвитку регіонів.

Мета статті

На основі аналізу Державних стратегій регіонального розвитку України дослідити еволюцію їх теоретичного підґрунтя, модифікацію використаних інструментів і важелів з точки зору відповідності наголошеним цілям та ефективності впливу на перебіг економічних процесів в регіонах.

Виклад основного матеріалу дослідження

Термін «регіональна політика» є поширеним, але однозначного визначення його дотепер немає. Поділяємо точку зору М. Долішнього, який зазначає, що «в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [2].

Правове тлумачення регіональної політики містить Закон України «Про засади державної регіональної політики»: державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів,

їх етнічної та культурної самобутності. Економічне розуміння регіональної політики акцентує увагу на змістовній наповненості, у той час як правове розуміння підкреслює функціональні (процедурні) складові даного напрямку політики держави.

За часів СРСР регулювання регіонального розвитку, як і розвитку країни в цілому, ґрунтувалося на директивно-планових засадах. Через центри на різних адміністративних рівнях союзні республіки забезпечували необхідними товарами та послугами «нижчі» рівні. Це закріплювало поділ між і в середині регіонів на «центри» та «периферії»: залежно від рівня населеного пункту можна було отримати доступ не лише до більшого набору товарів і послуг, а й до товарів і послуг вищої якості [3]. При цьому на державному рівні декларативною метою було визначено пом'якшення нерівномірного розвитку регіонів.

Вітчизняні дослідники виокремлюють наступні етапи формування правових основ регіональної політики в сучасній Україні [4]:

1) 1991 – травень 1996 рр.: Укладання Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України» (1995 р.), прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (1991 р.);

2) червень 1996 – 2005 рр.: прийняття Конституції України (1996 р.), ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (1997 р.), прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (2001 р.);

3) 2005 р. – по теперішній час: законодавче та нормативно-правове унормування регіоналізму в Україні, впровадження стратегічного планування. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.), Закон України «Про засади державної регіональної політики», Постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» [5].

З урахуванням змін, що відбулися у соціально-економічному, політичному житті суспільства, змін у нормативно-правовій базі України, вважаємо, що третій етап завершено на рубежі 2013-2014 рр. Тому доцільним є виокремлення сучасного – четвертого етапу, який розпочато у 2014 р. прийняттям низки важливих документів, що мали змінити взаємовідносини центрального уряду з регіонами: Концепція реформування місцевого самоврядування, Закон України «Про засади державної регіональної політики» та ін.

Економічна стратегія як інструмент політики використовується переважно на національному рівні, так, Господарський кодекс України визначає економічну стратегію як «обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту» [6].

Необхідність запровадження інструменту стратегічного планування регіонального розвитку на сучасному етапі пояснювалося тим, що традиційні інструменти державного регулювання розвитку регіонів (пряме субсидування регіонів з державного бюджету, встановлення пільгових режимів) виявились неспроможними вирішити внутрішні регіональні проблеми – депресивність розвитку, монофункціональність територій і проблеми міжрегіонального розвитку (надмірні регіональні диспропорції соціально-економічного розвитку).

На практиці стратегічне планування регіонального розвитку було започатковано в Україні у 2006 р. ухваленням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, яка визначала ключові проблеми розвитку регіонів (низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність; нерозвинена виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу) та мала на меті створення умов для

підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Теоретичну основу даної стратегії, виходячи з принципів її реалізації, становили положення теорії полюсів, яка належить до групи теорій кумулятивного зростання. Передбачалося формування «опорних регіонів» (полюсів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах.

У Стратегії зазначено такі складові механізми її реалізації, як нормативно-правове, інституційне, організаційне забезпечення (угоди, програми подолання депресивності, державні цільові програми, регіональні стратегії і програми соціально-економічного та культурного розвитку); фінансування та науково-методичне забезпечення. На практиці виявилася низька ефективність інструментів реалізації стратегії, внаслідок:

- недостатнього нормативно-правового та інституційного забезпечення механізмів реалізації Стратегії, тобто відсутності необхідного пакету законів: не був прийнятий Закон «Про засади державної регіональної політики»;
- відсутності плану реалізації стратегії та механізму контролю за її виконанням;
- повільного укладання регіональних угод між відповідними обласними радами та Кабінетом Міністрів України;
- невиконання програми подолання депресивності територій, через відсутність на практиці територій із законодавчо визначеним статусом «депресивна» (таке визначення з'явилося у Законі у 2011 р.);
- надмірної кількості державних цільових програм, відсутністю підпорядкованості та узгодженості між ними та Стратегією, а також стратегіями розвитку окремих регіонів України;
- відсутності чітко визначених джерел фінансування проектів для досягнення визначених цілей (крім коштів бюджету), а також правил використання коштів державного та місцевих бюджетів;
- відсутності науково-методичного забезпечення реалізації Стратегії;
- неврахування ролі громадськості, органів влади та представників бізнесу у формуванні та реалізації Стратегії.

Отже, ефективність Стратегії 2006 – 2015 рр. знизили декларативний характер, відсутність чітко сформованої і підкріпленої розрахунками системи конкретних показників досягнення визначених цілей та плану заходів по їх досягненню, описовість і неконкретність частин Стратегії, відсутність механізмів контролю за їх виконанням.

Означені прорахунки було частково враховано при розробленні Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) на період до 2020 р., яка була затверджена постановою Кабінету міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. У Стратегії зазначено, що макро-економічне зростання в Україні після 2000 р. не мало позитивного впливу на зниження регіональних диспропорцій та характеризувалося концентрацією економічного потенціалу в кількох найпотужніших регіонах [7].

ДСРР на період до 2020 р. була спрямована на створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання. Цілі державної регіональної політики, визначені у Стратегії, полягали у: 1. Підвищенні рівня конкурентоспроможності регіонів; 2. Територіальній соціально-економічній інтеграції і просторовому розвитку; 3. Ефективному державному управлінні у сфері регіонального розвитку.

Теоретичну основу Стратегії регіонального розвитку до 2020 року, як і Стратегії 2006-2015 рр., становили положення теорії полюсів. До обговорення проекту Стратегії була залучена громадськість [8].

До принципів реалізації додалися:

- забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів державної регіональної політики до державної фінансової підтримки;
- субсидіарність – децентралізація владних повноважень;
- сталий розвиток – ощадне використання ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Організаційне забезпечення реалізації Стратегії було покладено на Міністерство розвитку громад та територій України. Фінансове забезпечення реалізації Стратегії мало здійснюватися за рахунок: державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), щорічний обсяг якого мав становити не менше 1% доходів загального фонду державного бюджету; коштів галузевих державних цільових програм та бюджетних програм центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються на розвиток відповідної сфери у регіонах; субвенцій, інших трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; коштів місцевих бюджетів; коштів інвесторів, власних коштів підприємств; коштів технічної допомоги ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій.

У зв'язку з невизначеністю обсягу фінансового забезпечення реалізації Стратегії розподіл фінансових ресурсів за її цілями здійснено орієнтовно: на досягнення цілі 1 – 35% загального обсягу фінансування регіонального розвитку, на досягнення цілі 2 – 64%, на досягнення цілі 3 – 1%.

Стратегія реалізовувалася у два етапи («План заходів на 2015-2017 роки з реалізації ДСРР на період до 2020 року», «Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках ДСРР на період до 2020 року» відповідно) з використанням таких інструментів як: формування планів заходів з реалізації Державної стратегії, державних програм, регіональних стратегій розвитку та регіональних проектів, які фінансувалися за рахунок коштів ДФРР. Обсяги фінансування вперше розподілялися за формулою, виходячи із чисельності населення регіону та рівня ВРП на душу населення. Такий підхід до розподілу коштів свідчив про відхід від адміністративних методів розподілу на користь економічних.

На першому етапі Стратегія реалізовувалася через 5 державних програм регіонального розвитку, фінансування яких переважно забезпечувалось коштами бюджетної підтримки ЄС. На другому етапі реалізацію Стратегії забезпечували 7 програм виключно за кошти ЄС. Стратегія містила перелік щорічних індикаторів (загальною кількістю 199), які мали створювати можливість проводити моніторинг та оцінку результативності державної регіональної політики і визначати прогрес у досягненні цілей. При реалізації Стратегії надавалася допомога слаборозвиненим регіонам через фінансову підтримку, депресивні території були задекларовані, але де-факто не отримували допомоги, домінував галузевий підхід, який не враховував специфіку різних територій; субсидії держави спрямовувалися переважно на створення об'єктів капітального будівництва. Збільшення обсягу коштів на підтримку розвитку територій (2018 р. – 66 млрд грн., 2019 р. – понад 84 млрд грн.), не забезпечило реалізацію усіх цілей у повному обсязі. Норма щорічного обсягу коштів ДФРР (1% від загального фонду державного бюджету) в середньому виконувалася на 80%. Більшість з 199 завдань не мали достатнього фінансового забезпечення. Велика кількість «секторальних» завдань ДСРР, які закріплені за ЦОВВ, розпорошеність бюджетних програм, які спрямовувалися на підтримку розвитку територій та недостатнім рівнем міжвідомчої координації на державному рівні – чинники, які також знижували ефективність Стратегії до 2020.

Як зазначалося, для моніторингу і оцінки результативності ДСРР до 2020 р. було запропоновано 199 індикаторів, які згруповано за 3 наголошеними цілями. Так, в межах цілі 1 забезпечено досягнення індикаторів за показниками: валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тисяч населення; наявний дохід у розрахунку на одну особу; обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу. Не досягнуто прогнозованих значень за показниками: обсяг реалізованої інноваційної продукції, обсяг прямих іноземних інвестицій (у розрахунку на

одну особу). В рамках цілі 2 забезпечено досягнення індикаторів: за показником кількості адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій на рівні областей та м. Київ (2019) – 100%, для міст – обласних центрів – 50%, для міст районного значення – 23,7%, для селищ міського типу – 23,3%, для сіл та селищ – 11,2%; у частині регіонів не перевищено прогнозного значення (8,9%) за показником рівня безробіття, визначеного за методологією МОП), проте, у 13 областях фактичний рівень безробіття перевищував прогнозований. Не досягнуто прогнозованих значень за показником питома вага утилізованих відходів.

В межах цілі 3 виконано заходи щодо впровадження процесів децентралізації та реформування місцевого самоврядування. На 19.03.2020 р. утворено 1049 ОТГ, які приєднали 4792 (або 43,7%) територіальних громад від загальної кількості рад базового рівня. Прийнято понад 30 нормативно-правових актів, в т.ч. Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»; забезпечено досягнення індикаторів за показником кількість агенцій регіонального розвитку. Велика кількість індикаторів за відсутності інтегрального показника, який би дозволив оцінити прогрес у наближенні до стратегічної мети, задекларованої у ДСРР до 2020 р., ускладнює загальну оцінку її ефективності. Міністерством розвитку громад та територій України проводиться моніторинг регіонального розвитку за індексами конкурентоспроможності регіонів та регіонального людського розвитку [9]. Так, у 2018 р. у 9 регіонах, а у 2017р. – у 13, індекс регіонального людського розвитку був нижчим за середній по Україні. Показник конкурентоспроможності регіонів також мав суттєві відмінності за регіонами (табл. 1).

Таблиця 1. Показники регіонального розвитку

Регіони	Індекс регіонального людського розвитку							Індекс конкурентоспроможності регіонів
	Стара методика розрахунку				Нова методика розрахунку			
	2006	2010	2015	2017	2017	2018	2019	
Вінницька	3,5363	3,5251	3,7291	3,8566	0,63	0,65	0,643	0,155
Волинська	3,3710	3,5260	3,8250	3,8109	0,65	0,64	0,663	0,178
Дніпропетровська	3,5901	3,6140	3,7816	3,7686	0,64	0,61	0,657	0,233
Донецька	3,5550	3,5247	-	-	-	-	-	0,061
Житомирська	3,2804	3,3373	3,5712	3,5472	0,62	0,59	0,632	0,135
Закарпатська	3,9580	3,8340	4,0275	4,0233	0,66	0,70	0,677	0,145
Запорізька	3,5292	3,6401	3,9546	3,8184	0,63	0,64	0,642	0,207
Івано-Франківська	3,6283	3,6198	3,8923	4,1554	0,65	0,71	0,685	0,157
Київська	3,4985	3,8014	3,8592	3,7541	0,70	0,63	0,724	0,202
Кіровоградська	3,3017	3,3593	3,5650	3,5257	0,61	0,59	0,608	0,129
Луганська	3,3164	3,5344	-	-	-	-	-	0,054
Львівська	3,7624	3,7764	4,0810	4,1307	0,71	0,69	0,724	0,248
Миколаївська	3,6281	3,5967	3,8199	3,8647	0,63	0,64	0,639	0,178
Одеська	3,5255	3,7470	3,7879	3,7100	0,63	0,63	0,659	0,233
Полтавська	3,7184	3,7260	3,8530	3,9103	0,63	0,66	0,650	0,164
Рівненська	3,5647	3,6082	3,7163	3,6576	0,65	0,61	0,668	0,182
Сумська	3,4829	3,5772	3,6951	3,7425	0,64	0,62	0,635	0,155
Тернопільська	3,4491	3,6305	3,8709	3,9749	0,67	0,66	0,682	0,174
Харківська	3,7345	3,8512	4,1996	4,0564	0,68	0,69	0,702	0,261
Херсонська	3,3352	3,4265	3,6090	3,5438	0,62	0,59	0,615	0,136
Хмельницька	3,3717	3,5575	3,6479	3,6188	0,64	0,61	0,658	0,158
Черкаська	3,5824	3,7848	3,7772	3,7286	0,64	0,61	0,633	0,157
Чернівецька	3,5888	3,8510	4,1321	4,2294	0,69	0,71	0,691	0,171
Чернігівська	3,3353	3,5215	3,6709	3,7247	0,61	0,61	0,609	0,122

Джерело: [10, 11]

За цих обставин незрозуміло, як моніторинг і оцінка реалізації ДСРР на підставі визначених у ній 199 показників, які особливо за ціллю 3, є результатами процесу, тобто кількісними показниками, узгоджуються із показниками індексів регіонального розвитку та конкурентоспроможності регіонів. Отже, оцінити ефективність ДСРР до 2020 р. на основі 199 індикаторів досить складно.

У серпні 2020 р. Постановою Кабінету міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки [12], у якій зазначається, що Протягом дії попередньої стратегії створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку, реалізується реформа місцевого самоврядування, водночас немає зменшення міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей. Проблемами, які потребують розв'язання в межах цієї Стратегії, визначено: непродуктивну регіональну економіку; низький рівень регіонального інноваційного розвитку; невідповідність рівня освіти потребам ринку праці; низький рівень цифровізації регіонів та цифрової обізнаності; низький рівень підприємницької активності населення; невідповідність рівня розвитку інфраструктури потребам суспільства; недостатня спроможність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування до ефективного впровадження реформ.

Таблиця 2. Порівняльна характеристика підходів до формування та реалізації Державної стратегії регіонального розвитку

Елементи політики	Підходи до формування та реалізації державної регіональної політики	
	2014-2020 роки	2021-2027 роки
Об'єкти політики	<ul style="list-style-type: none"> ➤ надання допомоги слаборозвиненим регіонам через фінансову підтримку ➤ декларування депресивних територій як об'єктів політики, які де-факто не отримували допомоги 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ визначення типу територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки ➤ розбудова конкурентоспроможного регіону та функціональної території шляхом залучення усіх суб'єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону/території як умови надання фінансової підтримки з державного бюджету
Підхід до планування	<ul style="list-style-type: none"> ➤ галузевий підхід, який не враховує специфіку різних типів територій держави 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їх розвитку на засадах поєднання галузевого та територіального підходу
Типи проектів	<ul style="list-style-type: none"> ➤ спрямування субсидій і державної допомоги на об'єкти капітального будівництва 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ спрямування державних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи на основі якісної діагностики потенціалу та проблем територій
Суб'єкти формування та реалізації політики	<ul style="list-style-type: none"> ➤ центральні органи виконавчої влади, обласні держадміністрації 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ залучення усіх рівніврядування та неурядових організацій
Фінансування	<ul style="list-style-type: none"> ➤ відсутність цільового фінансування стратегії та програм регіонального розвитку, програми секторальної бюджетної підтримки у межах виконання планів заходів з реалізації Стратегії 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, що забезпечують виконання окремих завдань Стратегії
Просторове планування	<ul style="list-style-type: none"> ➤ недотримання вимог містобудівної документації 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ обов'язкове врахування вимог містобудівної документації
Міжвідомча координація	<ul style="list-style-type: none"> ➤ міжвідомча координація відсутня 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ забезпечення Кабінетом Міністрів України належного рівня координації
Інституційна спроможність	<ul style="list-style-type: none"> ➤ інституційна спроможність базового рівнярядування перебуває на початковому етапі 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати розвиток та ефективно управляти ресурсами для розвитку

Стратегічною метою державної регіональної політики до 2027 року є розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку

країни, що створює умови для підвищення рівня добробуту та доходів громадян. Стратегічні цілі визначені як:

1. Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах.
2. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.
3. Розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Для досягнення стратегічних цілей сформульовані оперативні цілі та основні завдання. Інструментами реалізації Стратегії визначені плани заходів щодо реалізації Стратегії на 2021-2023 і 2024-2027 роки; програми та проекти регіонального розвитку; регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації; державні програми, угоди щодо регіонального розвитку. Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється за рахунок: ДФРР; коштів державного бюджету; субвенцій, інших трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; коштів місцевих бюджетів; коштів підтримки ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій; коштів інвесторів, власних коштів підприємств; фонду розвитку сільських територій, що повинен бути створений шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

25 показників моніторингу досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. згруповано за стратегічними цілями, вони є узгодженими з субпоказниками індексу регіонального розвитку.

Аналіз положень ДСРР на 2021-2027 рр. свідчить, що її теоретичною основою залишаються положення концепції полюсів зростання, новизною є задекларований перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, наголошено на цільовому фінансуванні регіональних програм. У порівнянні із попередньою Стратегією, зменшено кількість індикаторів моніторингу й оцінки регіональної політики, їх приведено у відповідність із індексом регіонального розвитку. Розширено коло суб'єктів, які долучаються до реалізації стратегії, шляхом залучення всіх рівнів врядування та неурядових інституцій.

Новації ДСРР 2020-2027 рр. є результатом врахування слабких сторін Стратегій, ухвалених раніше, і відповіддю на реальні потреби економіки та суспільства. Водночас вважаємо, що існують чинники, які здатні гальмувати прогрес у досягненні наголошених цілей:

1) Децентралізація неоднозначно впливає на ресурсну та інституційну спроможність регіонів, зміщуючи акцент на рівень місцевих громад, які інституційно-орієнтовані на просторовий розвиток. Децентралізація стосується повноважень та ресурсів як між органами місцевого самоврядування, так і між рівнями територіальної організації влади. Але низька кваліфікація апарату органів місцевого самоврядування, домінування особистих інтересів над суспільними, невідповідність формування місцевих бюджетів завданням соціально-економічного розвитку територій можуть негативно впливати на ефективність досягнення цілей Стратегії. Зменшення впливу негативних наслідків децентралізації і посилення її позитивного впливу на розвиток регіонів вбачаємо в удосконаленні чинного законодавства шляхом прийняття у новій редакції законопроектів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», які допоможуть у формуванні професійного апарату, чітко визначать права, обов'язки, забезпечать прозорість і підзвітність органів місцевого самоврядування.

2) Недостатнє науково-методичне забезпечення стратегічного планування, зокрема відсутність математичних моделей, що використовуються у регіональних теоріях при розробленні стратегій регіонального розвитку. Застосування таких моделей підсилить наукову обґрунтованість при формулюванні і визначить реалістичність досягнення задекларованих цілей та сприятиме оптимальному сполученню обраних методів їх досягнення.

3) У формулюванні мети і стратегічних цілей ДСРР 2020-2027, як впливає з порівнянь, простежуються аналогії із цілями, сформульованими у межах регіональної політики ЄС 2013-2020, 2021-2027. Це стосується і розподілу країни за типами територій. Але, наприклад, у регіональній політиці ЄС – політиці Згуртування, високий рівень прозорості й підзвітності управління фондами ЄС забезпечує Платформа відкритих даних. Методами реалізації політики Згуртування є залучення додаткових джерел фінансових ресурсів з позабюджетних фондів. Тому врахування досвіду ЄС має стосуватися не тільки визначення стратегічних цілей, але й методів їх досягнення, безумовно з огляду на особливості регіонів України.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Проведений аналіз Державних стратегій регіонального розвитку України, які були реалізовані у 2006-2020 рр. і чинної ДСРР 2020-2027 рр. дозволив дійти наступних висновків.

Теоретична основа стратегічного планування протягом 2006-2020 років при формулюванні цілей не зазнала змін – її становили положення теорій кумулятивного зростання. Нами запропоновано доповнити класифікацію формування правових засад стратегічного планування в регіональній політиці України четвертим етапом (2014 – по теперішній час), на якому створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку та адміністративного устрою.

Ми зазначили еволюцію, яку зазнали інструменти ДСРР, через створення нормативно-правового та інституційного забезпечення її розроблення і реалізації; виокремлення етапів реалізації і впровадження планування на кожному; формування системи показників досягнення визначених цілей, часткового врахування досвіду регіональної політики ЄС.

Ефективність впливу ДСРР на соціально-економічний розвиток регіонів виявилася низькою, виходячи з показників рівня конкурентоспроможності регіонів та індексу регіонального розвитку, що пояснюється недостатнім обсягом фінансування, переважанням галузевого підходу та не реалістичністю поставлених цілей.

Водночас це не свідчить про неефективність стратегій як інструменту регіональної політики, необхідно не відмовлятися, а удосконалювати розроблення і реалізацію стратегій через: підсилення науково-методичного забезпечення, комплексне врахування позитивного закордонного досвіду, правове забезпечення, запровадження механізму контролю за реалізацією, прозорість та налагодження зворотних зв'язків між результатами і планами на наступні періоди, у тому числі через формування системи показників моніторингу.

Список літератури

1. Ягодка А., Діба М., Кондратюк С. Перекося регіональної економічної політики держави. Економіка України. 2004. № 8. С. 28-35.
2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століття: нові пріоритети. К.: Наукова думка, 2006. 512 с.
3. Федорів П., Назаренко Ю. Державна регіональна політика: децентралізація нерівностей. Аналітична записка. URL: <https://cedos.org.ua/researches/derzhavna-regionalna-polityka-decentralizacziya-nerivnostej/>
4. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. К.: НІСД, 2011. 88 с.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>
6. Господарський кодекс України. Документ № 436-IV, від 16.10.2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
8. Регіональна політика в Україні: громадський моніторинг стратегій РР. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/realizatsiya-proektu-regionalna-pol/>
9. Порядок проведення розрахунку індексу конкурентоспроможності регіонів. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF#Text>
10. Регіональний людський розвиток. Статистичний збірник. Київ. 2018. 72 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_rlr2017_pdf.pdf
11. Звіт про науково-дослідну роботу розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо порядку та методики обрахування індексу конкурентоспроможності регіонів. URL: https://loda.gov.ua/upload/users_files/22/upload/indeks%20konkurentospromozhnosti_aparatka_12.03.2018.pdf
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
13. Щодо удосконалення державної стратегії регіонального розвитку України до 2015р. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-08/strategiya_2015-a0536.pdf

References

1. Yagodka, A., Dyba, M., Kondratyuk, S. (2004). «Distortions of regional economic policy of the state». *Ukraine economy*. Issue 8. pp. 28-35.
2. Dolishniy, M.I. (2006). «Rehionalna polityka na rubezhi XX-XXI stolittia: novi priorityety» [Regional policy at the turn of XX-XXI century: new priorities]. *Naukova dumka*. Kyiv. Ukraine.
3. Fedorov, P., Nazarenko, Y. State regional policy: decentralization of inequalities. Analytical note. Available at: <https://cedos.org.ua/researches/derzhavna-regionalna-polityka-decentralizacziya-nerivnostej/>
4. Strategies for regional development: ways to ensure effectiveness. (2011). Collection of materials of the «round table» / ed. S. O. Biloi. K. : NISD. 88 p.
5. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the State Strategy of Regional Development for the period up to 2020: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. No. 385. In 6.08.2014 (ed.). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>
6. Hospodarskyi kodeks Ukrainy [Economic Code of Ukraine]. No. 436-IV. In 16.10.2020 (ed.). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
7. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the State Strategy of Regional Development for the period up to 2020: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. No. 385. In 5.08.2014 (ed.). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
8. Regional policy in Ukraine: public monitoring of RR strategies. Available at: <https://www.csi.org.ua/publications/realizatsiya-proektu-regionalna-pol/>
9. The procedure for calculating the index of competitiveness of regions. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF#Text>
10. Rehionalnyi liudskiy rozvytok. Statystychnyi zbirnyk. [Regional human development. Statistical collection]. (2018). Kiev. Ukraine. Available at: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_rlr2017_pdf.pdf
11. Report on research work on the development of scientifically sound proposals for the procedure and methods of calculating the competitiveness index of regions. Available at: https://loda.gov.ua/upload/users_files/22/upload/indeks%20konkurentospromozhnosti_aparatka_12.03.2018.pdf
12. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021-2027 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. No. 695. In 5.08.2020 (ed.). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
13. Regarding the improvement of the state strategy of regional development of Ukraine until 2015. Available at: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-08/strategiya_2015-a0536.pdf

Стаття надійшла до редакції 16.01.2021 р.