

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANNING AS AN ELEMENT OF ENSURING UKRAINE'S NATIONAL INTERESTS

У статті розкрито аспекти планування територіального розвитку України. Визначено, що ключовим інструментом здійснення планування територіального розвитку є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року, а джерелом фінансування – Державний фонд регіонального розвитку. Розкрито недоліки державного територіального планування, що полягають у недосконалому механізмі моніторингу виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, а саме: відсутності критеріїв оцінки переважної кількості цілей та завдань вказаної стратегії, наявності критеріїв, відстеження ефективності яких запрограмовані здебільшого на фіксацію тенденцій, які вже сформувалися в попередні роки, а не конкретних числових або відсоткових показниках, що дає значне поле для маніпуляції у трактуванні результатів впровадження стратегії, створюючи небезпеку зведення тим самим всієї Стратегії до документа в основному декларативного ґарту. Проаналізовано чинний порядок відбору проєктів регіонального розвитку, що фінансуються коштом Державного фонду регіонального розвитку, та виявлено вирішальну роль обласних державних адміністрацій у цьому процесі через недосконалий порядок формування регіональних комісій із відбору таких проєктів. Обґрунтовано необхідність удосконалення механізму відбору проєктів регіонального розвитку, що можуть фінансуватися коштом Державного фонду регіонального розвитку, та наведено конкретні пропозиції, які полягають у закріпленні норми щодо представництва у складі відповідної регіональної комісії з відбору таких проєктів квоти представників органів місцевого самоврядування, а також введення чітких критеріїв щодо членів таких комісій, дотримання яких унеможливило б перегляд персонального складу органом-засновником як у процесі формування складу, так і в подальшій роботі такої комісії.

Ключові слова: стратегічне планування, державна регіональна політика, Державний фонд регіонального розвитку, територі-

альні громади, Державна стратегія регіонального розвитку.

The article under analyses the Ukraine territorial development planning aspects. It is determined the Public Regional Development Strategy for the period up to 2027 as the key instrument for territorial development planning and the Public Regional Development Fund as the main source of its funding. The problems of public territorial planning are discovered, which consist in an imperfect monitoring mechanism for the State Regional Development Strategy for the period up to 2027 implementation, particularly, the lack of criteria for number of Strategy goals and objectives assessing, as well as the availability between of the effectiveness tracking criteria, are ones based on monitoring trends that have already been formed in previous years, rather than specific numerical or percentage indicators, what gives a field for interpretation manipulation of the strategy implementation results, thereby creating the danger of summarizing the entire Strategy to a document of a largely declarative hardening. The current procedure for selection of regional development projects financed by the State Regional Development Fund has been analyzed and identified the decisive role of Regional State Administrations in this process. This consist in imperfect procedure for the formation of regional commissions for the selection of such projects. The mechanism of regional development projects selection which can be financed at the expense of the State Regional Development Fund need to improve is showed. Also formed proposals, which consist in establishing the norm for representation within the relevant regional commission for the selection of such draft quotas of representatives of local self-government bodies, as well as the introduction of clear criteria for members of such commissions, compliance with which would make it impossible to review the personnel of such commission both in the process of its composition formation and further functioning of such commission.

Key words: strategic planning, public regional policy, Public Regional Development Fund, territorial communities, Public Regional Development Strategy.

УДК 352.075:342.553
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.4>

Казюк Я.М.

д. наук із держ. упр., доцент,
професор кафедри економічної
політики та врядування
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Шатило О.А.

к. наук із держ. упр.,
докторант кафедри економічної
політики та врядування
Національна академія державного
управління при Президентіві України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Вже шість років поспіль в Україні реалізується одна з найбільш масштабних реформ – місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або ж реформа децентралізації. За цей період вдалося здійснити процес добровільного об'єднання територіальних громад базового рівня з метою досягнення їх спроможності забезпечувати подальший соціально-економічний розвиток відповідних територій. Водночас власне питання забезпечення стійкого економічного розвитку для забезпечення належних соціаль-

них умов мешканців громад залишається відкритим, адже реформа лише відкрила шлях до глибинних трансформацій на місцевому рівні завдяки наданим повноваженням та розширеним фінансовим можливостям. Громади базового рівня отримали додаткові надходження завдяки перерозподілу доходної частини зведеного бюджету – із загальнодержавного до місцевих, тобто такі зміни в національному масштабі не збільшили надходжень до бюджетів усіх рівнів, а лише в окремій їх частині змінили розпорядників. Вирішити окреслене питання був покликаний такий системний акт,

як Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, та її ключовий фінансово-економічний інструмент – Державний фонд регіонального розвитку, що мав би сприяти насамперед впровадженню розвиткових економічних проєктів, однак через недосконалість механізму відбору проєктів зі своєю роллю не впорався повною мірою, що, відповідно, зумовило необхідність дослідження чинної системи стратегічного планування регіонального розвитку та інструментів її впровадження з метою виявлення шляхів удосконалення, що ми визначили за мету цієї публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти розвитку місцевого самоврядування знаходилися у фокусі багатьох вітчизняних дослідників, серед робіт яких варто виділити творчий доробок О.Ю. Амосова, В.М. Вакуленка, П.В. Ворони, І.О. Дегтярьової, Я.М. Казюк, В.С. Куйбіди, Н.І. Олійник, С.Г. Серьогіної, О.В. Слобожана. Водночас питання стратегічного планування досліджувалися в працях В.В. Бакуменка, Я.В. Бережного, О.І. Кілієвича, В.В. Тертички, які поряд з іншими дослідниками аналізованої тематики у своїх працях розкривають системуючі основи стратегічного планування, а також розглядають їх крізь призму галузевих державних політик.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Малодослідженими залишаються питання порядку формування стратегічно орієнтованих програмних документів регіонального розвитку, сформованих крізь призму впроваджуваної адміністративно-територіальної реформи, а також актуальні механізми та інструменти, зокрема фінансово-економічні, державної регіональної політики.

Мета статті. Метою статті є аналіз стратегічних програмних документів регіонального розвитку, а також інструментів їх фінансового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Планування територіального розвитку України в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи варто розглядати насамперед крізь призму двох нормативно-правових актів – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (далі – Стратегія 2027), які затверджені постановами Кабінету Міністрів України. Хоча вказані документи є взаємопов'язаними з огляду на мету їх прийняття, однак цілі та конкретні інструменти їх досягнення суттєво різняться (рис. 1).

Так, декларується перехід від галузевого підходу у здійсненні планування до інтегрованого територіального, що має реалізуватися

через підтримку певних точок економічного росту. Це своєю чергою має підтримувати розвиток інших територій, таким чином досягаючи загальної мети – збалансованого регіонального розвитку через вирівнювання рівнів розвитку шляхом пришвидшеного зростання територій та регіонів, які нині є бюджетно-дефіцитними. Водночас цей підхід спрямований на забезпечення не лише економічного розвитку територій, а й соціального, що має виявлятися в зростанні рівня надання соціальних послуг, розвитку інфраструктури і, як наслідок – підвищенні якості життя населення.

Також у Стратегії 2027 акцентується на зміні суб'єктів формування та реалізації регіональної політики, чи то пак коректніше сказати – розширенні кола учасників цього процесу. Якщо хронологічно у попередньому стратегічному документі йшлося насамперед про центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації, то в чинній Стратегії 2027 до кола цільових суб'єктів зараховано органи місцевого самоврядування усіх рівнів та неурядові громадські організації, які опікуються питаннями місцевого розвитку.

Змінилася і типологізація проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися згідно зі Стратегією 2027: якщо раніше відповідні видатки можна було спрямовувати виключно на створення об'єктів будівництва державної або комунальної форми власності, то нині розширено можливості як щодо кола учасників (на державну підтримку можуть претендувати проєкти громадських ініціатив), так і щодо видів впроваджуваних проєктів (окрім будівництва, це некапітальні проєкти інформаційного, консультаційного, розвиткового характеру, як-от створення агенцій місцевого розвитку, виробничих або обслуговуючих кооперативів, інформаційних, реабілітаційних центрів на базі, зокрема, громадських організацій тощо).

Також акцентується і на включенні до Стратегії 2027 таких цільових джерел фінансування, як Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) та кошти секторальної підтримки Європейського Союзу, однак заради справедливості варто зауважити, що окреслені джерела фінансування проєктів регіонального розвитку були доступні з 2015 року, а тому, хоча вони й не були передбачені в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року як цільові для фінансування визначених нею заходів, фактично ж відіграли свою роль у впровадженні цілої низки реальних проєктів на місцевому рівні – достатньо вказати, що фінансування проєктів ДФРР в 2015–2020 рр. сумарно становило

28 млрд грн [3–8], а за рахунок секторальної підтримки ЄС – ще 55 млн євро, що передбачено Угодою про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України від 27.11.2014 р. [9]. Крім того, в зазначеній угоді безпосередньо вказується, що вона спрямована на підтримку цілей, які визначено в Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р., чим конста-

тується факт виділення коштів ще до початку горизонту реалізації вказаної стратегії.

Окрім переліченого, відмінним елементом Стратегії 2027 від попередньої є зростання ролі агенцій регіонального розвитку як безпосередніх суб'єктів регіональної політики, водночас реалізація цього завдання, на нашу думку, знаходиться, перш за все, у площині наділення їх повноваженнями з відбору проєктів, що можуть фінансуватися за рахунок коштів секторальної підтримки ЄС та Державного

ЕЛЕМЕНТИ ПОЛІТИКИ	ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ	
	Горизонт планування, роки	
	2014–2020	2021–2027
<i>Підхід до планування</i>	домінування галузевого підходу, який не враховує специфіку різних типів територій держави	визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їх розвитку на засадах інтегрованого підходу
<i>Суб'єкти формування та реалізації політики</i>	розроблення та реалізація політики здійснювалася виключно через центральні органи виконавчої влади та обласні держадміністрації	розроблення та реалізація політики здійснюється на усіх рівнях врядування (центральний, регіональний, місцевий) із залученням неурядових організацій
<i>Типи проєктів</i>	спрямування субсидій і державної допомоги переважно на створення об'єктів капітального будівництва (державне інвестування виключно в об'єкти державної або комунальної власності)	спрямування державних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи у вигляді так званих «твердих» та «м'яких» розвиткових проєктів, що потребують державної підтримки
<i>Фінансування</i>	відсутність цільового фінансування Стратегії та програм регіонального розвитку, програми секторальної бюджетної підтримки в рамках виконання планів заходів із реалізації Стратегії	цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, що забезпечують виконання окремих завдань Стратегії
<i>Інституційна спроможність</i>	інституційна спроможність базового рівня врядування перебуває на початковому етапі; становлення агенцій регіонального розвитку як суб'єктів регіональної політики	забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати розвиток та ефективно управляти ресурсами для розвитку; становлення агенцій регіонального розвитку як реальних суб'єктів регіональної політики

Рис. 1. Підходи до формування та реалізації державної регіональної політики в горизонті планування 2014–2027 рр. [1; 2]

фонду регіонального розвитку, що в Стратегії 2027 якраз і не вказується. Поряд із тим такі повноваження жодним чином не суперечитимуть основному функціоналу регіональних агенцій, які є специфічними конструкціями, утвореними з метою сприяння формуванню ефективної регіональної політики, а в Типовому положенні про агенцію регіонального розвитку з-поміж функцій безпосередньо вказано «створення умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону» [9].

З метою аналізу напрямів та завдань Стратегії 2027 на предмет оцінювання процесу їх виконання розглянемо завдання Стратегічної цілі I «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах». В її межах виокремлено 267 окремих завдань, однак моніторингом охоплені лише результати, пов'язані з рівнем заробітної плати та трудової структури населення, доходами населення, розробкою містобудівної документації, природно-заповідним фондом, площами лісових насаджень, кількісними та якісними характеристиками сільськогосподарських угідь, інфраструктури культури. При цьому серед завдань, за винятком тих, які мають власні індикатори оцінювання, також виокремлені: розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу, громадського транспорту, освіти (дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої), переробка та утилізація відходів, водопостачання, створення якісної системи охорони здоров'я, розвиток туристичної інфраструктури, підтримка місцевих ремесл, розвиток системи центрів надання адміністративних послуг, впровадження систем енергетичного менеджменту, створення центрів безпеки, національно-патріотичне виховання, підвищення стандартів надання адміністративних послуг та багато інших, які оцінці, згідно з наведеними у Стратегії 2027 індикаторами, не підлягають.

Такий стан справ і по завданнях стратегічних цілей 2 та 3: лише незначна частина заходів підлягає моніторингу, при цьому поза увагою залишені цілі групи завдань, об'єднані в напрями «Створення інклюзивного середовища», «Формування спроможного та всебічно розвинутого молодого покоління», «Розвиток креативних індустрій», «Забезпечення професійного розвитку посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», «Підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку та інших інституцій місцевого розвитку». Безперечно, не можна ствер-

джувати, що розвиток перелічених суспільних сфер знаходиться поза системою моніторингу публічної політики взагалі, адже є відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють публічну політику з відповідних напрямів та, відповідно, оперують профільним управлінським інструментарієм, забезпечують агрегацію й опрацювання цільової інформації, однак ці інструменти до Стратегії 2027 включені не були. Резюмуючи викладене, доцільно зауважити, що, попри значний об'єм завдань, який перелічено в Стратегії 2027, є, на нашу думку, проблема з механізмом відстеження ефективності їх впровадження, адже критерії відстеження ефективності запрограмовані здебільшого на фіксацію тенденцій (табл. 1), які вже сформувалися в попередні роки, а не конкретні числові або відсоткові показники, що дає значне поле для маніпуляції у трактуванні результатів впровадження стратегії, створюючи небезпеку зведення тим самим всієї Стратегії 2027 до документа в основному декларативного гарту. Окрім того, маємо зазначити, що тенденції, які в індикаторах мають відслідковуватися, вже сформувалися в попередньому періоді, а тому не можуть ідентифікуватися як безпосередній результат впровадження Стратегії 2027.

Таблиця 1
Показники моніторингу Стратегії 2027

	Завдання, к-сть	Показники моніторингу, к-сть	
		загалом	в т.ч. тенденційні
Стратегічна ціль I	267	16	12
Стратегічна ціль II	110	6	3
Стратегічна ціль III	36	2	1

Джерело: сформовано авторами на основі аналізу [1]

Водночас процес постановки цілей у процесі планування, в тому числі й на стратегічну перспективу, має відповідати принципу вимірності, що означає можливість зіставлення фактично досягнутого рівня реалізації визначеного завдання його запрограмованому значенню. Отже, кожна ціль або завдання, які ставляться у процесі планування, повинні мати свій критерій оцінки та механізм її здійснення, що дасть змогу відстежити не лише рівень реалізації стратегії загалом, а й виокремити та проаналізувати цілі, які з різних причин досягнуті не були.

Окрім власне цілей та заходів Стратегії 2027, важливим її аспектом є джерела фінан-

сування, а точніше – відповідні механізми та інструменти. Так, до джерел фінансування заходів впровадження регіональної політики зараховані кошти місцевих бюджетів, цільові видатки державного, а також інші джерела, передбачені законодавством. Водночас, як вже йшлося, найбільш важливими з них є кошти Державного фонду регіонального розвитку. Такий висновок можна зробити з огляду на цільове призначення цього державного фінансового ресурсу, кошти якого, згідно зі ст. 24-1 Бюджетного Кодексу України, спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, в тому числі проєктів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури. При цьому необхідно зазначити, що, за даними Мінрегіону, нині немає жодного реалізованого проєкту створення індустріального або інноваційного парку в Україні за кошти ДФРР за увесь час існування цього фонду, лише один такий проєкт знаходиться у стадії реалізації – загальною кошторисною вартістю 8,6 млн грн, із них кошти ДФРР – менше 4 млн грн [10]. Якщо порівняти з даними фінансування проєктів Державного фонду регіонального розвитку в 2015–2020 рр., що, як зазначалося, сумарно становили 28 млрд грн, то це становитиме 0,01%. Якщо ж додати інші проєкти, які можна класифікувати як економічно орієнтовані розвиткові, то обсяг фінансування становитиме 71 млн грн, що не перевершує й чверті відсотка обсягів ДФРР.

Причину такої ситуації варто шукати не в браку ініціатив щодо впровадження економічних розвиткових проєктів, адже, за тими ж даними Мінрегіону, нині напрацьовано та винесено на розгляд понад 90 таких проєктів загальною кошторисною вартістю понад 6 млрд грн, а в механізмі їх оцінки та відбору. Так, Наказом Мінрегіону «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку» № 80 від 24.04.2015 р. визначено, що до складу регіональної комісії мають входити не більше 1/3 загальної кількості її складу – представники органу-засновника та не менше 1/3 загальної кількості – представники громадських об'єднань. Регіональну комісію в кожній області утворює відповідна обласна державна адміністрація, яка як орган-засновник делегує до її складу третину складу, а інші ж дві третини та ж обласна адміністрація добирає на власний розсуд згідно з наведеними пропорціями. Така ситуація створює загрозу подальшій об'єктив-

ній і неупередженій роботі цієї комісії і веде до неякісного відбору проєктів. Саме тому необхідно вдосконалити порядок формування регіональних комісій, зокрема шляхом формування таких її пропорцій, аби були рівномірно відображені усі стейкхолдери цього процесу – обласна державна адміністрація, громади усіх рівнів та цільові громадські об'єднання.

Висновки. Узагальнюючи викладене, маємо констатувати, що в Україні загалом створена та функціонує система стратегічного планування регіонального розвитку, що знаходить свій вияв у чинній Стратегії 2027. Окресленим документом, окрім інших необхідних складників, визначені стратегічні цілі та конкретні завдання з реалізації регіональної політики на відповідний період. Водночас проблемним питанням окресленого документа є механізм відстеження ходу реалізації завдань Стратегії, більшість яких не мають індикаторів своєї досяжності. Окрім того, потребує вдосконалення і механізм оцінки та відбору проєктів регіонального розвитку, що можуть фінансуватися коштами Державного фонду регіонального розвитку в напрямі закріплення норми щодо представництва у складі відповідної регіональної комісії з відбору таких проєктів квоти представників органів місцевого самоврядування, а також введення чітких критеріїв до членів таких комісій, дотримання яких унеможливило б перегляд персонального складу органом-засновником як у процесі формування складу, так і в подальшій роботі такої комісії.

Перспективним напрямом подальших досліджень вважаємо дослідження іноземного досвіду стратегічного планування регіональної політики та виокремлення складників, що можуть бути корисними для вдосконалення підходів до формування та реалізації державної регіональної політики в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (Дата звернення: 1.03.2021).
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
3. Про Державний бюджет України на 2020 рік. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 1.03.2021).
4. Про Державний бюджет України на 2019 рік. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>

gov.ua/laws/show/2629-19#Text (Дата звернення: 01.03.2021).

5. Про Державний бюджет України на 2018 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

6. Про Державний бюджет України на 2017 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

7. Про Державний бюджет України на 2016 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

8. Про Державний бюджет України на 2015 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

9. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-p#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

10. Державний фонд регіонального розвитку *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <http://www.dfr.minregion.gov.ua/Projects-list> (дата звернення: 01.03.2021).