

О. О. Лукашов

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено еволюцію державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні. Запропоновано систематизацію етапів розвитку механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні, що дало змогу окреслити їх характерні особливості та визначити проблемні питання, які потребують вирішення.

Ключові слова: державне регулювання, механізм державного регулювання, стратегічний розвиток регіону, розвиток регіону, регіон, стратегічний підхід.

Постановка проблеми. Актуальність сучасного стратегічного розвитку України та її регіонів визначається глобальними та європейськими тенденціями і пріоритетами державної політики. Так, реалізація можливостей членства в СОТ, робота над Угодою про асоціацію з ЄС та Зонами вільної торгівлі з ЄС і СНД створюють потенційні можливості та виклики для якісних довгострокових територіальних перетворень через необхідність підвищення конкурентоспроможності територій. Сучасні тенденції в цьому напрямі також визначаються впливом зростання ролі локальних територіальних громад та децентралізацією управління. Все це неповною мірою враховується державою під час визначення перспектив та пріоритетів стратегічного розвитку регіону. Саме тому дослідження процесу трансформації механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні є надзвичайно актуальним з огляду на необхідність пошуку шляхів вирішення наявних проблемних питань та їх подальшого розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону висвітлено у працях багатьох вітчизняних науковців. Проте нині приділено мало уваги питанням еволюції механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні.

Мета статті – дослідити еволюцію механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні та виокремити їх характерні особливості.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні накопичено значний вітчизняний досвід державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Розроблення і реалізація стратегічних документів здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях державного управління. Проте практичні дії органів публічної влади мають хаотичний та деколи неузгоджений характер. Часто вони визначаються короткостроковими соціально-економічними викликами, політичною доцільністю або вузькокорпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать обраному курсу трансформацій, довгостроковим цілям стабілізації суспільства та економічного зростання. Відсутнім є спільне бачення в органів публічної влади з питання, якою має бути система державного регулювання стратегічного розвитку на регіональному рівні.

Задля визначення «вузьких» місць та проблемних питань державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні, на нашу думку, варто розглянути еволюцію запровадження відповідних механізмів, особливостей їх функціонування. При цьому варто враховувати, що цей процес здійснювався поступово, адаптуючись до особливостей кожного з етапів стратегічних перетворень, наявного вітчизняного та кращого закордонного досвіду.

На нашу думку, еволюція механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону за часів незалежності України пройшла такі етапи:

1. Створення передумов для формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону (1991–1999 рр.).

2. Формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону та їх складових (2000–2005 рр.).

3. Становлення механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону (2006–2013 рр.).

4. Інтеграція механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в міжнародний простір (із 2014 р. і дотепер).

Розглянемо притаманні характеристики та особливості розвитку механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні, що були притаманні кожному із запропонованих періодів.

Період створення передумов формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону збігається з революційними трансформаціями, реформуванням власної економічної системи, формуванням власної державності та одночасним переходом від командно-адміністративного підходу в державному управлінні. Так, на початку реформ 90-х рр. в Україні радянська система планування практично повністю була втрачена, навіть саме поняття «планування» зникло з офіційних документів. Кілька років поспіль у державі не було науково обґрунтованої довго- і середньострокової перспективи економічного розвитку, а планова робота на різних рівнях економіки існувала тільки у вигляді короткострокового прогнозування ключових економічних показників.

Протягом періоду 1991–1999 рр. затверджуються законодавчі документи, що визначають рамкові умови розробки та реалізації стратегічних документів на регіональному рівні: Конституція України (1996 р.), закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.). Цими документами інституалізовано систему органів публічної влади та закладено організаційно-правові засади

державного управління в країні. Це підкреслило важливість інституціоналізації механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Першим кроком щодо визначення державних стратегічних пріоритетів на регіональному рівні стало їх обґрунтування в щорічних посланнях Президента України до народу України та до Верховної Ради України. Фактично це була перша офіційна спроба запровадження інструментів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні.

У 1998 р. Указом Президента України було затверджено Стратегію інтеграції України до ЄС. Документом визначено пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 р. в частині створення передумов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Окремим завданням стала регіональна інтеграція, яка передбачала встановлення і поглиблення стратегічного партнерства між регіонами, посилення ролі місцевого самоврядування та залучення населення до цього процесу. Однак фактична реалізація зазначеного напряму через нестачу відповідного інституційного досвіду, організаційного та ресурсного забезпечення відбулася лише шляхом затвердження відповідної цільової державної програми, що мала досить низьку результативність.

Подальшим кроком щодо запровадження єдиної цілісної системи державного регулювання стратегічного розвитку регіону був Указ Президента України «Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування» 1999 р. Документом визначалося створення Центру інформаційних ресурсів і технологій у Національному інституті стратегічних досліджень. При цьому ключовою проблемою була слабка координація практичних дій різних гілок влади та концентрації їх зусиль у напрямі реалізації стратегічних пріоритетів.

Протягом періоду 2000–2005 рр. відбулося формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону та їх складових частин через прийняття низки нормативно-правових актів.

Так, у 2000 р. відбулося прийняття Закону України «Про державне прогно-

зування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Документом визначено перелік стратегічних документів, окреслено повноваження органів публічної влади на державному, регіональному та місцевому рівнях і механізм координації їх діяльності в частині реалізації державних цільових програм та прогнозів як інструментів реалізації державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Далі було створено Державну комісію з питань стратегії економічного і соціального розвитку, яка за своїм статусом стала постійним консультативно-дорадчим органом при Президентові України і метою якої було забезпечення дотримання принципу цілісності державного прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Основним завданням цієї інституції стало розроблення взаємопогоджуваних прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки й регіонів на коротко-, середньо- та довгостроковий періоди [2, с. 41].

Важливим для вивчення еволюції механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні є вплив Концепції державної регіональної політики, затвердженої у 2001 р., на цей процес. Вона стала тогочасним орієнтиром для регіональних органів публічної влади під час визначення стратегічних пріоритетів розвитку територій. Проте реалізація документа так і не знайшла гідного впровадження через незрозумілість послідовності напрямів просторових перетворень та розмитість визначених індикаторів.

Саме в цей період формуються організаційно-правові засади участі населення у процесі здійснення державної політики, зокрема з питань стратегічного розвитку регіону. Так, у 2002 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» було визначено демократичні форми участі громадян та реалізації ними власних інтересів щодо розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Проте через

низький розвиток тогочасних інформаційних систем зазначений інструмент широкої популярності так і не набув.

Цікавим для аналізу є вітчизняний досвід розроблення методичного забезпечення державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

У 2002 р. наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України було затверджено Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, які були своєчасними та корисними для тогочасної практики функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Однак питанням сталого розвитку територій та послідовності дій на етапах імплементації стратегічних перетворень гідної уваги приділено не було. Поряд із тим не всі положення документа були використані у практиці регіональних органів влади та первинних стратегіях регіонів, які розроблялися пізніше, протягом 2004–2007 рр.

Підвищенню якості механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону сприяло схвалення у 2003 р. Методичних рекомендацій щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади [2, с. 42]. Це сприяло підвищенню якості кадрової складової частини цього процесу, розбудові вертикальної координації щодо кращого визначення пріоритетів розвитку територій та появи в органах виконавчої влади відділів зі стратегічного планування. Проте обов'язковість впровадження стратегічного підходу у діяльність державних інституцій так і не знайшла свого відповідного впровадження.

Паралельно постало питання горизонтальної та вертикальної інтеграції чинних документів зі стратегічного розвитку регіону. Так, у 2003 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про розроблення програмних і прогнозних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» визначено необхідність запровадження підходу «програмування-прогнозування-бюджетування» на регіональному рівні. Однак практика реалізації цього підходу свідчить про недосконалість та неготовність на той

час системи державного управління через неповне усвідомлення переваг від його використання.

У 2004 р. було розроблено Стратегію економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» [6]. Вона була офіційно затверджена Указом Президента України. Документом визначено цілі та пріоритети розвитку України, а також стратегічні напрями розвитку регіонів. Проте, попри всі переваги цього документа, відсутність проміжних і кінцевих показників ефективності Стратегії та результатів її реалізації не дає нам сьогодні змоги судити про те, наскільки вона була ефективною і наскільки ми просунулися в реалізації стратегічних цілей та завдань розвитку регіонів. А через відсутність чіткого плану заходів, необхідних для реалізації стратегії, не можна сказати, що саме зроблено для її реалізації і хто несе відповідальність за те, що не було зроблено [4].

Також у 2004 р. Законом України «Про державні цільові програми» визначено засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм як ефективного інструмента механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Завдяки цьому нормативно-правовому акту здійснилося розмежування між галузевими та державними цільовими програмами, що позитивно вплинуло в подальшому на систему державного управління.

Фактично завершення періоду формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону відбулося з прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» у 2005 р. На основі цього закону відбулося розроблення низки нормативно-правових актів, що визначили аспекти подальшого стратегічного розвитку на регіональному рівні. З того часу з метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються: Кабінетом Міністрів України – Державна стратегія регіонального розвитку; регіональними органами публічної влади – регіональні стратегії розвитку [5].

Узгодження діяльності центральних та регіональних органів публічної влади,

виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, що укладаються між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування на регіональному рівні. Проте широкого запровадження цей інструмент не набув і дотепер, через що, на нашу думку, неповно використовуються наявні можливості для стратегічного розвитку регіону.

Наступний період (2006–2013 рр.) характеризується фактичним становленням механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Так, у 2006 р. розроблено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 р., в якій були визначені ключові проблеми розвитку регіонів. Акт наголошував на необхідності розробити регіонам власні стратегії розвитку, проте часові рамки та обов'язковість цього процесу не були зазначені [5]. Фактично з прийняттям цієї стратегії припинилася реалізація раніше затвердженої Стратегії економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції». Це супроводжувалось деформацією та фрагментарністю подальшого функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Майже у всіх тогочасних регіональних стратегіях регіонального розвитку спостерігалось різноманіття інструментарію, часткове відображення визначених пріоритетів розвитку територій на державному рівні. Проблемою також стала необхідність інтеграції стратегій, щорічних програм соціально-економічного розвитку та проектів у регіонах. На нашу думку, незначну увагу було приділено екологічній складовій частині стратегічного розвитку регіонів. Через це майже у всіх регіонах було затверджено стратегії, орієнтовані на коротко- та середньостроковий результат, що часто супроводжувалося політизованим вирішенням поточних проблем територій.

Також у 2006 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджується Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку, що визначала цілісну систему державного регулювання

стратегічного розвитку регіону. Проте їх перелік на практиці є ширшим, ніж визначено документом, розроблення яких є актуальним відповідно до сучасного стану трансформації економіки.

У 2009 р. прийнято Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що встановлює організаційно-правові засади діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами публічної влади. Це відкриває новий шлях для здійснення міжрегіонального та транскордонного співробітництва для регіонів.

Важливим законодавчим актом у частині запровадження державного контролю за здійсненням стратегічного розвитку регіонів у 2010 р. стало схвалення Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку. Проте у документі не акцентується увага на безпосередньому моніторингу якісного та кількісного стану досягнення стратегічних цілей, не закладено новітні принципи їх якісного формування.

У 2011 р. Урядом приймається Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, що на 85% дублює положення, викладені ще у 2002 р. Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України у Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку.

Також із метою вирішення нагальних питань та підвищення результативності виконання управлінських рішень органами публічної влади із забезпечення здійснення своїх повноважень у 2011 р. була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», що розкриває порядок проведення оцінки результатів їхньої діяльності.

Пізніше, у 2011 р. було ініційовано проект Закону України «Про державне стратегічне планування», яким частково врегульовано питання функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Проте, на

нашу думку, документ потребує подальшого доопрацювання, з огляду на зміну сучасних умов розвитку територій.

Активізація дій щодо реалізації євроінтеграційних прагнень України окреслила новий етап – інтеграцію механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в міжнародний простір (2014 – дотепер).

Так, одночасно з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС оновлення потребувала вся система державного управління, відповідно до просторових тенденцій європейського розвитку.

У 2014 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Вона є стратегічним документом європейського зразка, що дає змогу гармонійно узгодити, створити дієву платформу заради координації місцевого, регіонального розвитку та стратегічних цілей держави з одночасним усвідомленням того, що регіональне/просторове планування ґрунтується на дотриманні ієрархічних інтересів регіональних гравців, під впливом синергетичного поєднання дії ринку та державного регулювання; з урахуванням унікальних ресурсних та соціально-економічних особливостей та багатотоваріантності регіонального розвитку. За весь період існування незалежної України в основу модернізації ДСРР-2020 вперше було покладено інтегрований підхід щодо формування та реалізації державної регіональної політики, що ґрунтується на синергії трьох складових частин комплексного, збалансованого розвитку регіону. Синергія поєднує: секторальний (галузевий) розвиток; територіальний (просторовий) розвиток; реформування державного управління регіонального розвитку [1]. Після її затвердження розпочалася нова хвиля (протягом 2015–2016 рр.) розроблення та схвалення нових регіональних стратегій розвитку, які базуються на європейському проектному досвіді. Проте викликом є часткове забезпечення спадкоємності попередніх стратегічних підходів в деяких регіонах.

На початку 2015 . Указом Президента України було схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020». Вона визначає

дорожню карту досягнення головної мети, яка полягає в упровадженні в Україні європейських стандартів життя та її вихід на провідні позиції у світі. Документом передбачено важливий комплекс структурних змін. У ній наголошено, що ці зміни мають оцінюватися соціумом як позитивний крок на шляху комплексних реформ в Україні. Їх реалізація має відповідати, насамперед, критеріям публічності (прозорості та відкритості), природі Конституції як документа, що закріплює суспільний договір, а також векторам розвитку, безпеки, відповідальності та гордості, зважаючи на проведений аналіз положень Стратегії й урахування її призначення: вона – засіб забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Проте науковці наголошують на необхідності її доопрацювання в напрямі уточнення векторів розвитку та індикаторів їх досягнення [7]. Це є важливою умовою підвищення дієвості механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Пізніше, у 2015 р. було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики», який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Документ розширив перелік стратегічних документів завдяки використанню переваг проектного підходу, додавши до нього плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку та інвестиційні програми (проекти), спрямовані на стратегічний розвиток регіонів. Закон забезпечив правове окреслення основ довгострокової економічної самодостатності регіонів й унормував механізми її досягнення; впорядкував процеси економічної інтеграції територій, інституціоналізував сучасні інструменти підтримки стратегічного збалансованого розвитку регіонів України.

Здійснений аналіз основних етапів трансформації механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону дає змогу виділити їх характерні риси, які важливо враховувати сьогодні: адаптивний характер – здатність передбачати зміни зовнішнього і внутрішнього середо-

вища об'єкта управління і на цій основі організовувати процес їх ефективного функціонування; проактивна реакція на об'єкт управління багатьох факторів, що здійснюють як позитивний, так і негативний вплив.

Нині до проблем, зумовлених відсутністю цілісної системи стратегічного стратегічного розвитку регіону, можна віднести такі: неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами; відсутність чіткого зв'язку між плановими документами і бюджетом; відсутність єдиного підходу до планування, невизначеність статусу деяких стратегічних документів, політичних і юридичних наслідків їх невиконання; неефективна система оцінювання державної політики та відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень [3].

На регіональному рівні нині відсутня методика аналізу стратегічних документів усієї територіальної системи, що включає регіон, міста, селища, села, а також їхні об'єднання.

Ключовим питанням методології здійснення державного регулювання стратегічного розвитку на регіональному рівні, що потребує вирішення, є питання першочерговості розроблення стратегічних документів на різних рівнях управління. З одного боку, без бачення регіональних можливостей, обмежень та пріоритетів розвитку не можна розробити загальнонаціональні стратегії, а з іншого – без визначення стратегічних орієнтирів на центральному рівні досить складно впоратися територіальним органам публічної влади.

Висновки і пропозиції. Отже, еволюція механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні пройшла певний шлях. Аналіз показав, що завданнями кожного з часових розрізів були розбудова інтегрованої системи державного управління, що повинна мати стратегічну спрямованість та включати всі рівні здійснення державної політики просторового розвитку. Проте наявність цілої низки невирішених проблемних питань стримує дієвість механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону та зумовлює необхідність їх подальшого вдосконалення.

Список використаної літератури:

1. Біла С.О. Інституційний потенціал ДСРР-2020 у формуванні стратегічних пріоритетів регіонального розвитку України / С.О. Біла // Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект: зб. наук. праць. – Донецьк: ДонНУ, 2014. – Т. 2. – С. 36–39.
2. Латинін М.А. Стратегічне планування : [навч. посіб.] / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв ; за заг. ред. д. е. н., проф. О.Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 248 с.
3. Свистович М.Б. Стратегічне планування в Україні: історія та проблеми впровадження / М.Б. Свистович // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – № 2. – С. 46–53.
4. Сментина Н.В. Запровадження стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій в Україні / Н.В. Сментина // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 2 (1). – С. 168–174.
5. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С.О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
7. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А.Л. Помаза-Пономаренко // International scientific journal. – 2015. – № 7. – С. 12–15.

Лукашов А. А. Эволюция механизмов государственного управления стратегического развития региона в Украине

В статье исследована эволюция государственного регулирования стратегического развития региона в Украине. Предложена систематизация этапов развития механизмов государственного регулирования стратегического развития региона в Украине, что позволило определить их характерные особенности и проблемные вопросы, требующие решения.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм государственного регулирования, стратегическое развитие региона, развитие региона, регион, стратегический подход.

Lukashov O. Evolution of State Regulation of Strategic Development of the region in Ukraine

This article explores the evolution of regulation of strategic development of the region in Ukraine. A systematization stage of state regulation of strategic regional development in Ukraine has been offered, which allowed to define the characteristics and to identify issues that need to be solved.

Key words: state regulation, mechanism of state regulation, strategic development of the region, development of the region, region, strategic approach.