

Основні результати та досягнення реформи державної регіональної політики у 2014–2017 роках



**Юрій
ТРЕТЯК**

Керівник Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»



**Сергій
МАКСИМЕНКО**

Заступник керівника Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»

У 2014–2016 роках Україна досягла значного прогресу у процесі наближення регіональної політики до принципів, стандартів, моделей і підходів, які прийняті у ЄС. Державна регіональна політика України поступово і послідовно перетворюється по суті в політику згуртованості, в інвестиційну політику, спрямовану на підвищення конкурентоспроможності усіх територій країни і зміцнення загальнонаціонального економічного, соціального і політичного простору та міжрегіональної співпраці, партнерства та солідарності.

Нова парадигма регіональної політики, яка була концептуально, законодавчо й інституційно сформована у 2014–2016 роках, передбачає перехід від надмірно централізованої моделі та галузевого «низхідного» підходу, які панували досі, до збалансованої багаторівневої системи управління регіональним розвитком. Вона передбачає ідентифікацію та активізацію досі незадіяних потенціалів розвитку (в межах макрорегіонів, регіонів та мікрорегіонів) через інтегровані проекти розвитку, які плануються як «згори вниз», так і «знизу вгору», державні інвестиції у матеріальні і нематеріальні активи

Система управління новою державною регіональною політикою (ДРП)



у вигляді проектів «фізичної» та «м'якої» інфраструктури. Основний акцент змін полягає у тому, щоб задіяти недостатньо реалізований потенціал в усіх регіонах шляхом максимального залучення до спільної роботи усіх важливих суб'єктів регіонального розвитку.

Якісна система управління публічною політикою передбачає наявність та належне, інтегроване функціонування основних складових політики:

- планування;
- фінансування;
- реалізація;
- моніторинг та оцінювання;
- інституції.

Саме такий підхід у процесі реформування державної регіональної політики було застосовано Урядом України — жоден із основних компонентів політики не залишився поза увагою, оскільки усі вони потребували змін. Слід констатувати, що на середину 2017 року усі основні складові наявні, хоча система ще не запрацювала в належний спосіб. Основним завданням на найближчі 2-3 роки має бути послідовне зміцнення та удосконалення цієї системи задля перетворення регіональної політики на дієвий інструмент згуртованості загальноукраїнського простору через впровадження результативних програм та проектів регіонального розвитку у відповідності з планувальними документами регіонального розвитку (державної та регіональними стратегіями розвитку).

ОСНОВНІ ЗМІНИ І ДОСЯГНЕННЯ ЗА КЛЮЧОВИМИ КОМПОНЕНТАМИ ДРП ЯК ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ/НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА



Стан справ на кінець 2013 року

Була доступна лише фрагментарна нормативно-правова база ДРП. Бракувало рамкового закону ДРП. Чинний Закон про стимулювання розвитку регіонів 2005 року не виконує функції забезпечення цілісної системи управління ДРП.

Цей Закон підтримує лише певні інструменти регіонального розвитку, зокрема так звані «регіональні контракти» (угода щодо регіонального розвитку про співфінансування між центральним урядом і областю), що мали на меті вирішувати регіональні проблеми спільними зусиллями обласних та центральних органів влади в тих випадках, де пріоритети центрального уряду і області співпадають.

Загалом було підписано та введено в дію 7 (сім) угод щодо регіонального розвитку, проте жодна з них не була успішною через явні невідповідності у загальній системі:

- a.** Відібрані проекти не охоплювали справжні регіональні проблеми. Вони здебільшого були відокремлені від стратегічних документів на рівні області.
- b.** Фінансування ніколи не забезпечували в узгоджених обсягах, що призводило до збільшення кількості недофінансованих «об'єктів будівництва».

Закон запровадив неефективний механізм підтримки депресивних територій — «програма подолання стану депресивності», що ніколи не був застосований на практиці через занадто складну та запутану процедуру впровадження. У період дії Закону відповідні підрозділи Мінрегіону зобов'язані збирати необхідну інформацію щороку з метою документування «депресивного» статусу певних територій, витрачаючи на це багато робочого часу.

Стан справ на середину 2017 року

5 лютого 2015 року ухвалено Закон «Про засади державної регіональної політики». Він є основним нормативним документом, який законодавчо визначає процес формування і реалізації державної регіональної політики.

Закон чітко визначає систему та ієрархію планувальних документів та інструментів здійснення політики і відповідний процес. Закон також визначає систему інституцій, відповідальних за формування і реалізацію державної регіональної політики.

Урядом України та Мінрегіоном були розроблені і введені в дію основні нормативні документи, які необхідні для реалізації цього закону: процедури, правила, рекомендації, методики тощо.



ПЛАНУВАННЯ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Стан справ на кінець 2013 року

Планувальні документи розробляються на вимогу законодавства без залучення ключових суб'єктів регіонального розвитку. Стратегії закінчуються на рівні цілей і завдань.

Методологія розроблення державної стратегії мала недоліки: державна стратегія регіонального розвитку була розроблена і створена швидше як «арифметична сума» внесків галузевих політики без належного їх узгодження із реальними проблемами та потенціалами українських регіонів.

Формалізованої методології, затвердженої Урядом для розроблення документів стратегічного планування на національному та регіональному рівнях, не існувало.

Стратегічні документи не були підкріплені Планами дій з їх реалізації. Так звані плани заходів (розроблені на щорічній основі), які мали бути інструментом реалізації, були звичайним переліком суто нормативно-адміністративних актів, які вели в нікуди з точки зору конкретного впливу.

Люди в регіонах звикли ставитися до будь-якого документа планування лише як до аркушу паперу, який ніколи не буде підтримуватися будь-якими реальними ресурсами. І це була ще одна причина, чому ситуація в цілому була незадовільною — жахливий брак довіри до центральних органів влади і політиків в Києві з боку регіональних представників.

Стан справ на середину 2017 року

Планування на національному та регіональному рівнях здійснюється відповідно до вимог системи, запровадженої Законом «Про засади державної регіональної політики» (2015).

Ухвалення в серпні 2014 року Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року та, в жовтні 2015 року, Плану заходів з її реалізації. План заходів містить перелік пріоритетних низхідних міжгалузевих проектів регіонального розвитку і запроваджує конкурентний механізм відбору проектів, розроблених в регіонах для досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Розроблення та затвердження в регіонах семирічних регіональних стратегій розвитку та відповідних планів дій з їх реалізації.



ФІНАНСУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Стан справ на кінець 2013 року

Ключовим інструментом фінансування була субвенція на соціально-економічний розвиток територій. Це був суто «ручний» інструмент розподілу коштів субвенції «своїм» регіонам і залишення без жодного фінансування «чужих».

Такий стан справ не сприяв формуванню відносин довіри між різними рівнями врядування та відносин із громадянським суспільством.

Стан справ на середину 2017 року

Ключовим інструментом фінансування є Державний фонд регіонального розвитку, який виділяє кошти на проекти регіонального розвитку на основі формули у передбачуваний і прозорий спосіб та має онлайн-платформу з можливістю подавати і оцінювати проекти регіонального розвитку.

Нормативно-правова база Державного фонду регіонального розвитку була вдосконалена в 2015 і 2016 роках для забезпечення можливості фінансування всіх типів проектів регіонального розвитку, які стосуються регіональних стратегій розвитку.

Фінансування проектів регіонального розвитку з Державного фонду регіонального розвитку України має становити не менше 1% від прогнозованих надходжень до загального фонду Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. На жаль, цей показник повністю не виконується.



Стан справ на кінець 2013 року

Законодавством не було визначено поняття «проект регіонального розвитку». Фінансування соціально-економічного розвитку здійснювалося переважно на будівництво, реконструкцію або ремонт об'єктів соціальної та бюджетної інфраструктури.

Стан справ на середину 2017 року

Початок реалізації проектів регіонального розвитку в рамках державної і обласних стратегій і програм розвитку.

Весь процес спрощено. Він підтримується за рахунок наявного фінансування. Попри певні позитивні зміни необхідно докласти значні зусилля для поліпшення якості проектів. Першочерговим реалістичним завданням залишається суттєве збільшення долі проектів, що відповідають технічним завданням планів заходів з реалізації обласних стратегій розвитку.

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ



Стан справ на кінець 2013 року

Офіційного керівництва і методології моніторингу й оцінювання впливу не було. Міністерство економіки, яке на той час відповідало за цей напрям, готувало річний звіт про моніторинг регіонального розвитку, який де-факто не був ані звітом, ані документом про моніторинг. Це був статистичний щорічник з набором певних показників соціально-економічного розвитку у розрізі регіонів.

Стан справ на середину 2017 року

Затверджено методику та процедури моніторингу й оцінювання регіональної політики (жовтень 2015 року, Розпорядження Кабміну № 856).

Відбувається процес моніторингу реалізації регіональної політики та оцінювання її впливу.

Мінрегіоном створено автоматизовану базу даних регіональної статистики.

ІНСТИТУЦІЇ З УПРАВЛІННЯ І КООРДИНАЦІЇ ДРП ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ



Стан справ на кінець 2013 року

За формування і реалізацію державної регіональної політики відповідає Мінекономіки при існуючому Мінрегіоні, який не має жодних повноважень у цій сфері.

Стан справ на середину 2017 року

Функцію регіонального розвитку передано Мінрегіону.

Зміцнюється інституційний потенціал Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України, регіональних органів влади та неурядових суб'єктів регіонального розвитку.

Утворена Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України; проведено її перше засідання (1 березня 2016 року).

Затвердження типового положення про агенції регіонального розвитку (АРР), які створюються ключовими суб'єктами регіонального розвитку на регіональному рівні відповідно до Закону «Про засади державної регіональної політики» є кроком у напрямку більш сталих і ефективних інституцій розвитку місцевого рівня. АРР зареєстровано в 8 областях.

Водночас дане питання вимагає належного фахового та ресурсного наповнення, оскільки є ризик створення недієвих інституцій.

Впроваджено окремі елементи і процеси системи багаторівневого врядування для здійснення регіонального розвитку.