

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ:
СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

Аналітична доповідь

Київ – 2012

УДК 332.14:351

Р 45

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

Біла С. О., д. держ. упр., проф., заслужений економіст України
(керівник авторського колективу);

Шевченко О. В., к. е. н, с. н. с.;

Кушнір М. О., к. держ. упр.;

Жук В. І.;

Валюшко І. В.;

Баталов О. А., к. філос. н.;

Зарицька І. П.

За редакцією д. держ. упр., проф.,

заслуженого економіста України С. О. Білої

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Р 45 **Реформування** державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.

ISBN 978-966-554-176-2

У доповіді висвітлено роль державного управління регіональним розвитком у системі державної регіональної політики, шляхи вдосконалення інституційно-правового забезпечення реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні. Обґрунтовано новітні тенденції регіональної політики та необхідність розроблення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Досліджено переваги задіяння нових механізмів фінансування розвитку регіонів, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку.

Видання розраховане на державних службовців, науковців, фахівців із питань регіональної політики, широке коло зацікавлених осіб.

ISBN 978-966-554-176-2

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2012

ПЕРЕДМОВА

На сучасному етапі системної модернізації країни реальним підґрунтям ефективного господарювання стає забезпечення стабільного збалансованого розвитку регіонів у спосіб впровадження ефективної регіональної політики. Невід'ємним складником цього процесу є реформування системи державного управління регіональним розвитком.

Налагодження ефективного, дієздатного державного управління регіональним розвитком посідає головне місце у системі нової регіональної політики. Її мета – створити умови для стимулювання економічної активності на регіональному (місцевому) рівні, надати регіонам більше свободи у сфері господарського вибору, задіяти ефективні механізми та інструменти стимулювання підприємництва, місцевої економічної ініціативи й досягти на цій основі збалансованості регіонального розвитку.

Складність реформування державного управління регіональним розвитком полягає в необхідності дотримання системності, комплексності, врахування всіх аспектів цього процесу, оскільки кожен з його складників відіграє важливу роль у реалізації стратегічних завдань нової державної регіональної політики. З-поміж складників реформування системи державного управління регіональним розвитком слід визначити такі:

- удосконалення *інституційно-правового забезпечення* державного управління регіональним розвитком;
- формування *стратегічних пріоритетів* розвитку регіонів (у т. ч. у спосіб розроблення та прийняття Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р.;
- упровадження індикативного планування (прогнозування регіонального розвитку тощо);
- *координація* державної регіональної політики;
- упровадження дієвого *інформаційного забезпечення, регулярно моніторингу* всіх сфер регіонального розвитку (як основи для розроблення та прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень);

• організація державного *контролю* за виконанням рішень у сфері державного управління регіональним розвитком в Україні.

Системні потрясіння, які відчували на собі регіони України упродовж кризового періоду, нові виклики післякризового розвитку формують нові вимоги щодо досягнення збалансованого розвитку регіонів; вирішення специфічних проблем регіонів та окремих населених пунктів (у т. ч. депресивних територій, малих міст, периферійних і гірських територій); стимулювання міжрегіональної співпраці та кооперації тощо. Це своєю чергою потребує узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і стосовно вирішення нагальних (поточних) проблем регіонального розвитку, і стосовно досягнення довгострокових стратегічних цілей.

З огляду на стратегічний вибір євроінтеграції, реформування державного управління регіональним розвитком в Україні має відповідати європейським нормам і стандартам. Такий підхід дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики; диверсифікувати джерела, запровадити нові підходи до надання бюджетних коштів і фінансування регіонального розвитку; розширити можливості регіонів щодо залучення приватного капіталу, коштів міжнародних фондів (у т. ч. грантів структурних фондів ЄС) для фінансування регіональних і міжрегіональних проектів.

Віднайдення нової моделі державного управління регіональним розвитком передбачає оптимальне поєднання *самостійності регіонів*, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого (регіонального) розвитку та *координуючої, стимулюючої ролі центру* (що представляє інтереси суспільства, країни в цілому). Синергія цих двох складників формує основу успішного реформування системи державного управління регіональним розвитком – запоруки конкурентоспроможності регіонів України.

1. МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Налагодження ефективного державного управління регіональним розвитком посідає головне місце у системі державної регіональної політики.

Довідково. *Регіональна політика є особливим видом державної політики та здійснюється на трьох рівнях: на національному її реалізують центральні (загальнонаціональні) органи влади стосовно окремих регіонів (областей); на субнаціональному регіональна політика здійснюється регіональними (місцевими) органами влади та управління стосовно більш дрібних територій (аж до окремих населених пунктів – міста, села, селища, що знаходяться на території конкретної області (району) країни); на міждержавному (міжнародному) регіональна політика проводиться міждержавними інститутами, що діють у межах регіональних інтеграційних об'єднань (наприклад, Європарламент). З огляду на завдання вирішення соціально-економічних проблем внутрішнього розвитку, найбільше значення для країни має регіональна політика, що реалізується на національному й субнаціональному рівнях.*

Традиційно державна регіональна політика розглядається як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних і державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу. У кожній із зазначених сфер регіональна політика конкретизує мету й напрями, визначає низку цільових завдань, реалізація яких передбачає:

- зміцнення соціально-економічних засад держави та збереження її цілісності; політичної, військової, економічної та соціальної безпеки, стабільності та збалансованості соціально-економічного розвитку;
- зміцнення конкурентоспроможності регіонів і їх ресурсного потенціалу;
- забезпечення розвитку людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки;
- створення розвиненого інституційного середовища для комплексного розвитку регіонів та успішного впровадження структурних реформ на регіональному рівні;
- забезпечення комфортного та безпечного середовища для кожної людини, незалежно від місця її проживання;
- забезпечення розвитку міжрегіональної співпраці (міжрегіональної кооперації, розвитку інтеграційних процесів на міжрегіональному рівні) тощо.

Основним завданням державної регіональної політики є послідовний гармонійний і сталий (з урахуванням екологічних складників),

збалансований соціально-економічний розвиток усіх регіонів задля створення повноцінного середовища для життєдіяльності людини на всій території країни, забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання¹.

Регіональна політика комплексно пов'язана з іншими сферами державної політики, що реалізуються на різних рівнях територіальної організації влади (див. Дод. 1).

Державна політика регіонального розвитку реалізується у спосіб розроблення, ухвалення та практичного втілення **Державної стратегії регіонального розвитку**, що визначає основні принципи та напрями регіонального розвитку; стратегічні завдання й національні пріоритети регіонального розвитку; враховує особливості розвитку відповідних макрорегіонів (регіонів); визначає механізми та інструменти реалізації Стратегії, заходи стосовно підвищення конкурентоспроможності регіонів тощо. Для виконання цих завдань необхідна політична воля органів влади всіх рівнів, ефективне публічне врядування для активізації місцевої ініціативи й виконання функцій комплексного розвитку регіонів країни. Це викликає **об'єктивну потребу в регіональному управлінні, що представляє собою систему цілеспрямованого соціально-політичного впливу і ззовні, і в межах регіону задля отримання очікуваного позитивного політичного й соціально-економічного результату (ефекту), узгодженого із цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою.**

***Довідково.** Структури управління регіонами у світовій практиці ризнують, у т. ч. й залежно від особливостей організації федеративних та унітарних держав. Так, законодавчу владу у суб'єкті федерації зазвичай здійснює парламент, структура якого багато в чому аналогічна федеральній. Функції виконавчої влади на такій території виконують глави, що іменуються президентом (губернатором або ж віце-губернатором) та уряд, що призначається ними.*

У суб'єкта федерації з парламентською формою правління повноваження його глави мають зазвичай номінальний характер, оскільки виконавчий орган формується за підсумками виборів законодавчих

¹Див.: Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – С. 111–115; Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Вороніна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – С. 12; Стратегія розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : зб. мат-лів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.; Іноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 80 с.

зборів і переважно є йому підконтрольним. Уряд за таких обставин має спиратися на парламентську більшість (а отже, можливим стає обрання парламентом прем'єра, або ж у цілому – уряду). У низці держав посада глави суб'єкта федерації (президента, губернатора тощо) відсутня (наприклад, у Німеччині). Його функції покладені на главу уряду або парламенту.

У суб'єктів федерації, що управляються на основі президентської моделі, глава (наприклад, губернатор штату у США) обирається у спосіб прямих виборів зі статусом, аналогічним президенту федерації. Уряд формується зазвичай за підсумками виборів глави державної влади суб'єкта федерації.

В Україні «**region**» (на локальному рівні регіонального розвитку, тобто в межах країни) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю; громаду, що поєднує всіх мешканців на певній території.

Довідково. Регіон як наукова категорія регіоналістики (від лат. «regio» – країна, область, простір; «region» – англ.) – визначена територія, обмежена просторово-часовими межами існування. Термін «region» не має однозначного наукового та законодавчого визначення. Найбільш поширеним є розуміння регіону як відносно неоднорідної території, що разом з тим синергетично поєднує набір інших однорідних характеристик політичного, економічного, соціологічного, екологічного, географічного, мовного та іншого ландшафту. В українській регіоналістиці «region» ототожнюється переважно з областю.

Регіон як категорія державного управління (від лат. «regio» – країна, область, простір; «region» – англ.) – визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатися макрорегіони у складі кількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку території.

Відповідно до визначених ознак регіону **система регіонального управління поєднує у собі** систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, здійснюваних державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління (див. Дод. 2).

В умовах трансформації ринкових відносин розвиток системи регіонального управління постійно перебуває у стані модифікації та модернізації. З огляду на це, процес визначення напрямів, способів раціоналізації системи управління та вдосконалення її ієрархічної структури; оптимізація системи регіонального управління з урахуванням сучасних вимог і завдань соціально-економічного та просторового розвитку країни тощо також перебуває у процесі реформування.

Довідково. *Суб'єктами управління регіональним розвитком в Україні є:*

1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. *На цьому рівні державного управління визначаються основні напрями державної політики (та її складника – внутрішньої регіональної політики); створюється нормативно-правове поле регіонального розвитку; розробляється комплексне бачення соціально-економічного розвитку регіонів і цільове спрямування процесів його реалізації; визначаються основні пріоритети регіонального розвитку; відбувається прогнозування практичного застосування інструментів і механізмів регіонального розвитку тощо.*

2. Місцеві органи виконавчої влади. *На цьому рівні державного управління відбувається задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою. Метою діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання якісних і доступних публічних послуг, розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку на місцевому, локальному регіональному рівнях.*

3. Органи місцевого самоврядування. *На цьому рівні державного управління на основі задіяння місцевої ініціативи та комплексного використання наявних на місцевому рівні ресурсів, задіяння інструментів і механізмів місцевого самоврядування тощо, відбувається стимулювання регіонального розвитку з урахуванням інтересів територіальних громад і відповідно до вимог забезпечення високого рівня якості життя людини, незалежно від місця її проживання².*

Для реалізації державної регіональної політики система регіонального управління застосовує механізми та інструменти цільового впливу (державного регулювання) розвитку регіонів (ідеться передусім про соціально-економічний розвиток регіонів).

²Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – С. 12.

Об'єктом регіонального управління традиційно є регіональний соціально-економічний комплекс, особливостями існування якого є такі: наявність певних територіальних меж; певна консервативність соціально-економічного розвитку, викликана спеціалізацією виробництва; наявність інфраструктурного забезпечення (дороги, комунікації, житлово-комунальні мережі тощо). Регіональний комплекс відрізняється багатофункціональністю, багатоієрархічністю та чутливістю до впливу ризиків і внутрішнього, і зовнішнього походження. У середньо- й довгостроковій перспективі це викликає потребу модифікації державної регіональної політики та системи регіонального управління задля їх адаптації до викликів, які супроводжують розвиток регіональних комплексів країни.

Складність і багатоієрархічність проблематики регіонального розвитку (відповідно і регіональної політики, і системи регіонального управління) призвела до того, що у сучасній регіоналістиці й досі відсутнє чітке визначення термінів «регіон», «регіональна політика», «регіональне управління», а також **єдині підходи** до вирішення проблем формування дієвої державної регіональної політики та, відповідно, системи регіонального управління (див. Дод. 3).

У кризовий період і період виходу із кризи (кінець 2008–2010 рр.) практика регіонального управління висвітлила основні недоліки прийняття управлінських рішень на регіональному рівні, у т. ч. такі:

- зростання кількості прийнятих управлінських рішень, їх дублювання (що призводить до певної «хаотичності» та неузгодженості);
- збереження (й навіть поширення) практики «ручного управління», заходи якого зазвичай дають швидкий ефект в короткостроковому часовому періоді, проте негативно позначаються на системі стратегічного управління регіональним розвитком (знецінюючи останню в цілому);
- низька активність місцевого самоврядування та недооцінка місцевої ініціативи у вирішенні проблем регіонального (місцевого розвитку), що породжує системні прояви державного патерналізму;
- відсутність дієвого технологічного й інформаційного супроводження розроблення та прийняття управлінських рішень на регіональному рівні (у т. ч. налагодженого моніторингу проблем регіонального розвитку, аналізу й моделювання способів їх вирішення, об'єктивної оцінки ресурсного забезпечення як основи для прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень на місцевому (регіональному) рівні);
- низький рівень інноваційності управлінських рішень, пов'язаних зі стимулюванням регіонального (місцевого) розвитку тощо.

Світова фінансово-економічна криза (кінець 2008–2011 рр.) внесла суттєві корективи у розроблення концептуальних засад регіонального (просторового) розвитку (і в масштабі світової економіки, і в межах національної економіки, у т. ч. й в Україні). Це ставить перед українською державою низку важливих викликів, завдань щодо модернізації системи державного управління регіональним розвитком, урахування європейських принципів регіонального розвитку (див. Дод. 4, Дод. 5). *Управління регіональним розвитком* має розглядатися як безперервна та гнучка управлінська діяльність, спрямована на впровадження локальних стратегій регіонального розвитку, адаптацію регіональної політики до умов господарювання, що змінюються під впливом ендегенних та екзогенних ризиків і викликів.

Головним завданням державного управління регіональним розвитком стає «розблокування» регіонального (місцевого) розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин і заважають стабільному регіональному розвитку (та країни в цілому).

Зважаючи на складну ієрархічність регіональної політики та системи державного управління регіональним розвитком, необхідно визначити складники цього процесу, що дозволить відійти від виключно «точкових» питань аналізу впливу держави на функціонування та розвиток регіональних комплексів і представити всі складники **системно-го висвітлення ролі держави у забезпеченні управління регіональним розвитком в умовах ринку**. У зв'язку із цим набуває актуальності розроблення Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні (див. Дод. 6).

Невід'ємними складниками системи державного управління регіональним розвитком слід визнати такі:

- розроблення та прийняття **правових норм** регіонального розвитку (**інституційно-правове забезпечення** функціонування системи державного управління регіональним розвитком);

- визначення **стратегічних пріоритетів** довгострокового розвитку регіонів – Стратегій регіонального розвитку, індикативного планування (прогнозування), (у т. ч. визначення місця й ролі регіону в розбудові національної економіки;

- координацію **державної регіональної політики**, що передбачає чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання у процесі прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку (зокрема, йдеться про необхідність створення та налагодження ефективної діяльності Координаційної ради регіонального розвитку – державного інституту, який дозволить узгодити базові пріоритети й основні зав-

дання державної регіональної політики, сприятиме оптимізації процесів фінансового забезпечення її реалізації тощо);

- здійснення **регулярного моніторингу** всіх сфер регіонального розвитку (у т. ч. йдеться про вибіркове статистичне обстеження окремих сфер місцевого (регіонального) розвитку, налагодження інформаційного забезпечення як основи для поточного управління, прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень у сфері реалізації державної регіональної політики);

- державне **регулювання регіонального розвитку** (насамперед це стосується досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, у т. ч. з урахуванням галузевого й секторального підходу. На регіональному рівні такі заходи найчастіше втілюються за допомогою галузевої (секторальної) політики (промислової, аграрної, транспортної, політики зайнятості й доходів тощо);

- державний **контроль** за виконанням рішень системи державного управління регіональним розвитком; урахування змін, що спостерігаються на регіональному рівні у процесі розроблення та впровадження державної соціально-економічної політики в цілому.

У період виходу із кризи й післякризовий період для системи державного управління регіональним розвитком в Україні пріоритетного значення набувають стимулювання інноваційних напрямів розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального і загальнонаціонального) ринку, стимулювання міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук «точок зростання» на регіональному рівні, задіяння дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання саморозвитку регіональних соціально-економічних систем (комплексів). **Для досягнення стабільного збалансованого регіонального розвитку з-поміж пріоритетів державного управління регіональним розвитком і державної регіональної політики на найближчу перспективу в Україні стратегічного значення набувають:**

- розвиток **міжрегіонального співробітництва**, що спрямовує систему державного управління регіональним розвитком на оптимізацію використання наявних у регіонах ресурсів на розширення ємності внутрішнього ринку, сприяння створенню нових робочих місць і вирішення спільних для регіонів проблем (у т. ч. проблем локальної доступності;

- створення транспортної, комунікаційної, інформаційної інфраструктури).

Активізувати міжрегіональне співробітництво в економічній сфері можливо за рахунок *перегляду механізму застосування угод щодо regio-*

нального розвитку між урядом і регіонами у спосіб їх спрямування на фінансування переважно міжрегіональних проектів і спільних заходів в межах національних проектів. Слід відійти від усталеної в Україні (в межах чинних угод) практики фінансування локальних об'єктів сфери житлово-комунального господарства, інженерних мереж, соціальної інфраструктури тощо.

Міжрегіональне співробітництво поступово заявляє про себе як про найбільш ефективний інструмент вирішення спільних проблем регіонів та є чинником формування консолідованого господарського простору в межах країни. Проте на сьогодні таке співробітництво розвинене недостатньо й реалізується переважно на рівні угод між обласними радами. Така ситуація вимагає розроблення відповідного інституційного забезпечення його розвитку, зокрема завдяки створенню *Стратегії розвитку міжрегіонального економічного співробітництва*;

- досягнення **рівномірного й інтегрованого просторового розвитку**, що передбачає зміцнення ролі міст і центрів економічного зростання в регіонах; формування «точок зростання» й «ареалів регіонального розвитку», і на цій основі залучення до цих процесів прилеглих (периферійних, депресивних) територій, що позитивно позначиться на їх соціально-економічному розвитку. Реальною основою цього можуть стати вдосконалення соціальної інфраструктури й житла, модернізація міського транспорту, розбудова регіональних інфраструктурних проєктів тощо;

- досягнення **регіональної та локальної доступності**, що орієнтує систему державного управління регіональним розвитком на забезпечення ліпших зв'язків між міськими зонами й віддаленими від них територіями (сільськими, периферійними районами) завдяки дорожньому і транспортному будівництву; активізацію будівництва інфраструктури енергетичних зв'язків; удосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій;

- досягнення **збалансованого місцевого розвитку й ефективної співпраці**. Цей пріоритет ставить перед системою державного управління регіональним розвитком завдання щодо посилення уваги до периферійних місцевих (у т. ч. сільських) громад, які потребують припливу інвестицій для поліпшення умов життя на місцевому рівні. Пріоритетного значення набувають інвестиції у промисловість, освіту і сферу охорони здоров'я. На практиці цей процес відбувається завдяки активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад для вирішення нагальних проблем місцевого розвитку;

- формування **«точок зростання»** й **«ареалів економічного розвитку»**, що **формують мультиплікативний ефект регіонального розвитку й активізують місцеву економічну ініціативу**. Дієвим інструментом реалізації означеної цілі є створений 2012 р. Державний фонд регіонального розвитку. Разом з тим зазначимо, що започаткування ефективної діяльності нового інструменту забезпечення регіонального розвитку – Державного фонду регіонального розвитку – вимагає розроблення дієвих механізмів його наповнення та витрачання. Унормовані в Бюджетному кодексі кошти для Фонду – надходження від приватизації – є недостатніми, тому необхідно забезпечити надходження й з інших джерел: від окремих податків і зборів, спеціалізованих запозичень, а також залучення приватних коштів, у т. ч. іноземних інвесторів чи міжнародної технічної допомоги. Нерозробленими залишаються й механізми витрачання коштів Фонду. У цьому контексті слід чітко прописати принципи відбору проектів фінансування на місцях, порядок надання коштів і повернення їх за умови нецільового використання, механізми контролю за витрачанням коштів;

- удосконалення **системи планування та виконання місцевих бюджетів**. Цільове використання коштів, а також їхню достатність можна забезпечити завдяки подальшому поступовому поширенню програмно-цільового методу бюджетування та середньострокового планування й виконання місцевих бюджетів. Поки що цими інструментами охоплено незначну частину місцевих бюджетів і лише у вигляді експерименту. Програмно-цільовий метод бюджетування дозволить поступово сформувати економічно (насамперед фіскально) забезпечені територіальні громади, здатні переважно самостійно вирішувати нагальні питання;

- підвищення **дієздатності агентств регіонального розвитку**, що на сьогодні виступають як інститути самоорганізації громадянського суспільства, здатні на місцях узгодити й синтезувати інтереси бізнесу, влади та громади; врахувати економічні, екологічні, соціальні та інші складники комплексного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіону; сприяти формуванню позитивного іміджу регіону і в межах України, і за кордоном;

- проведення **стратегічного моніторингу регіонального розвитку**. Моніторинг передбачає аналітико-прогнозне забезпечення реалізації Стратегії регіонального розвитку та регіональної політики України. Його завданнями є оперативне виявлення основних тенденцій і прогнозування розвитку соціально-економічної ситуації в регіонах, визначення потенційних точок розвитку регіону, виявлення шляхів розкриття регіонального потенціалу розвитку завдяки підвищенню ефективності діяльності місцевих органів влади;

• модернізація **Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій (на період до 2020 р.)** Державна стратегія регіонального розвитку (*далі* – Стратегія), чинна до 2015 р., потребує оновлення з огляду на необхідність урахування:

- мінливої економічної ситуації на регіональному рівні, що обумовлено впливом ризиків ендегенного та екзогенного (у т. ч. глобалізації) походження;
- різного базового економічного рівня, наявного ресурсного забезпечення, нарощування тенденцій до посилення диспропорційності розвитку регіонів;
- потреби в узгодженні національної нормативно-правової бази регіонального розвитку з європейськими інституціонально-правовими підходами до реалізації регіональної політики.

В оновленій Стратегії мають бути не тільки відображені проблеми нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, констатовано існування депресивних і слаборозвинених територій, але й конкретизовані механізми та інструменти, визначені пріоритети і шляхи подолання економічної відсталості й депресивності територій. Також у ній має бути чітко відображено зв'язок галузевих програм зі стратегіями розвитку регіонів та з Державною стратегією регіонального розвитку (відповідно до Проекту закону «Про державне стратегічне планування»).

Основні положення оновленої Стратегії мають бути узгоджені з базовими пріоритетами європейської регіональної політики. Урахування новітніх тенденцій регіонального розвитку та, відповідно, вдосконалення системи державного управління регіональним розвитком – вимога часу, виклик післякризового періоду, що постає перед сучасною Україною. Від практичного втілення реформування системи державного управління регіональним розвитком залежить конкурентоспроможність регіонів та України у XXI ст.

2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

Реформування системи державного управління регіональним розвитком у розвинених країнах світу у післякризовий (після 2008 р.) період відбувається з урахуванням векторів посилення децентралізації, наданням регіонам більших прав і повноважень у вирішенні питань місцевого (регіонального) розвитку, підтримки становлення дієвого

місцевого самоврядування. На сучасному етапі трансформаційних перетворень такі тенденції відповідають демократичним принципам і внутрішньої, і зовнішньої політики держав – лідерів світового розвитку.

Принципи децентралізації управління регіональним розвитком покладено в основу Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятої 15.10.1995 р. (*далі* – Хартія), яка поширює затверджені нею засади демократії та місцевого самоврядування на всі категорії органів місцевого самоврядування – і місцеві, і регіональні. Підтримують ідею децентралізації і українські вчені: «...у світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до невіддатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм»³.

Державне управління регіональним розвитком в Україні на сьогодні потребує модернізації, створення міцних горизонтальних зв'язків між регіонами та місцевими громадами⁴. Отже, йдеться про практичну реалізацію в Україні нової регіональної політики, що передбачає новий формат відносин регіонів із державою, нові важелі й механізми впливу на регіональну політику, що ґрунтуються на зростанні ініціативи та відповідальності регіональної влади⁵.

Однією з базових засад успішного реформування системи державного управління регіональним розвитком є формування розвиненого інституційно-правового середовища, інструментами якого є:

- *законодавче підґрунтя* (окреслення законодавчого фундаменту регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку);

- *інституційна підтримка врядування* (розвиток взаємозв'язків між рівнями влади у спосіб правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, яке проживає на їх території, і водночас спроможні адекватно досягти загальнодержавних цілей);

³Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.], за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – С. 705.

⁴[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/22413.html>

⁵[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23042.html>

- *інституційно-правове підґрунтя для формування й удосконалення механізму співпраці між регіонами, їх кооперації та інтеграції* (у т. ч. йдеться про міжрегіональне та міжнародне співробітництво на регіональному рівні тощо);

- *інституційно-правове забезпечення використання наявного на місцевому (регіональному) рівні ресурсного потенціалу* (у т. ч. визначення та унормування закономірностей його відтворення, відновлення тощо в контексті реалізації довгострокових цілей регіонального розвитку)⁶.

Аналіз чинного інституційно-правового поля України у сфері забезпечення стабільного збалансованого регіонального розвитку дозволяє визначити такі системні проблеми, що гальмують процес реформування державного управління регіональним розвитком, та окреслити способи їх подолання.

I. Недосконалість інституційно-правового забезпечення створює реальні перешкоди формуванню стратегічних орієнтирів регіонального розвитку.

1.1. Неузгодженість принципів інституційно-правового поля державного управління регіональним розвитком в Україні з європейськими принципами регіональної демократії, збалансованого просторового розвитку.

Загальна модель організації влади на регіональному рівні, унормована в Конституції України⁷, втілюючи певні європейські засади регіонального самоуправління (ст. ст. 5 і 132), не відповідає повною мірою принципам і положенням основного європейського документа із цих питань – Хартії. Основними з-поміж цих невідповідностей є такі:

- регіональний рівень (область, район) перебуває у віданні центральної ланки державного управління, оскільки в Конституції України, а отже, і в законодавстві загалом відсутнє положення щодо наявності виконавчого органу в районній та обласній радах;

- не визначено статус правосуб'єктності регіонів, представництво їхніх власних місцевих (локальних) інтересів, статус регіонального самоврядування (це підтверджує редакція частини четвертої ст. 140 Конституції України, в якій зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а не областей та/або районів).

⁶Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук, М. О. Кушнір [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – С. 27-28.

⁷Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1307346844782655>

Своєю чергою, така невідповідність перешкоджає унормуванню принципу субсидіарності на регіональному рівні;

- законодавчо не унормовано поняття «регіон», не визначено його співвідношення із значеннями конституційних понять «область» та «адміністративно-територіальна одиниця». Так, ст. 132 Конституції України з-поміж базових принципів формування територіального устрою встановлює і такий, як «збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». При цьому сутність поняття «регіон» у Конституції України не визначена. Натомість частина друга ст. 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України, проте без визначення їхнього правового статусу;

- законодавчо не визначеною в Україні залишається територіальна сфера впливу місцевого самоврядування, оскільки й досі на рівні законодавства не встановлені просторові межі територіальної громади (у т. ч. не визначені територіальні кордони регіонального рівня), хоча положення ст. 5 Хартії передбачають наявність територіальних кордонів органів місцевого самоврядування;

- не унормовано питання проведення незалежного зовнішнього аудиту місцевих бюджетів відповідно до вимог ст. 18 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, прийнятої *INTOSAI* (Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю), членом якої з 1998 р. є Рахункова палата України. Згідно з вказаною нормою здійснення зовнішнього аудиту ефективності державних фінансів та ефективності органів державної влади і місцевого самоврядування є виключною прерогативою вищого органу контролю державних фінансів. Можливість адміністративного контролю над виконанням місцевих бюджетів у частині делегованих повноважень з боку вищого органу державного контролю не виключається у ст. 8 Хартії. Проте в Україні діяльність Рахункової палати передбачає контроль лише за використанням коштів Державного бюджету України (ст. 98 Конституції України).

Основою формування стратегічно орієнтованого на європейські цінності і стандарти державного управління регіональним розвитком є вдосконалення конституційних засад (що має бути забезпечено, у т. ч. в результаті роботи Конституційної Асамблеї).

1.2. Недосконалість правового урегулювання відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування:

- відсутнє належне розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування,

особливо на районному та обласному рівнях (вимога щодо децентралізації та оптимального розподілу повноважень випливає з Хартії). Згідно з положеннями Хартії основні повноваження органів місцевого самоврядування мають встановлюватися Конституцією (або окремим законом). Правова доктрина (і українська, і європейська) визначає «компетенцію» базовим елементом правового статусу будь-якого органу влади. Необхідність чіткого визначення *компетенції* органів місцевого самоврядування зумовлена нормами ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Окрім того, відсутність належного розмежування повноважень зумовлює ще одну проблему *розвитку місцевої демократії* – відсутність чітких меж відповідальності посадових осіб зазначених органів;

- відсутнє законодавчо унормоване поняття «делеговані повноваження», що перешкоджає якісному розподілу між власними повноваженнями органів місцевого самоврядування й тими, що делегуються державою. Така невідповідність зумовлює й неналежне законодавче забезпечення виконання обов'язків держави щодо фінансування органів місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень;

- не врегульовано питання організації діяльності територіальних громад, функціонування органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується управління комунальною власністю, землекористування, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань і функцій місцевого самоврядування (у т. ч. їх нормотворчої ініціативи, статутного права), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їхніми посадовими особами, форм взаємодії територіальних громад під час реалізації спільних проектів (у т. ч. у межах міжмуніципального співробітництва). При цьому, як свідчить європейський досвід, фундаментом самоврядування є володіння власним бюджетом і власними доходами в обсязі, що покриває видатки на рівні понад 50 %;

- не передбачене в межах національної судової системи право мешканців територіальних громад самостійно виступати в якості суб'єкта конституційного подання: чинне законодавство встановлює, що лише

*Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації : звіт групи експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc

органи місцевого самоврядування є суб'єктами права на конституційне подання з питань надання висновків Конституційним Судом України (абзац 5 ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України»)⁹.

1.3. Відсутність в Україні спеціального закону, положення якого унормовували б основні засади та принципи державної регіональної політики, визначали пріоритети державного управління регіональним розвитком.

Питання регіонального розвитку України на сьогодні регламентується понад двадцятьма законами України, п'ятьма рішеннями Конституційного Суду України, низкою указів Президента України, рішень Уряду України та актів центральних органів виконавчої влади. *Розпорошеність законодавчого регулювання* окремих питань у сфері регіонального розвитку створює сприятливе підґрунтя для зловживань (у т. ч. розвитку корупції) з боку бюрократично налаштованого чиновництва, перешкоджає залученню широких верств населення до активної участі в регіональній розбудові.

Відсутність у законодавстві України спеціального нормативного акту щодо засад регіонального розвитку суперечить європейській практиці, оскільки саме **регіональна політика** вважається одним з найважливіших пріоритетів, на реалізації якого зосереджена увага Європейського Союзу.

Інституційно-правове вирішення цієї проблеми в Україні потребує унормування на законодавчому рівні: засад державної регіональної політики, визначення основ економічної самодостатності регіонів і унормування механізмів їх досягнення, врегулювання процесів економічної інтеграції, запровадження сучасних інституційно-правових інструментів підтримки збалансованого регіонального розвитку України.

1.4. Відсутність в Україні законодавчого унормування сучасного адміністративно-територіального устрою, принципи якого відповідали б вимогам оптимізації діяльності місцевих громад в умовах ринкової економіки.

Незавершеність в Україні адміністративно-територіальної реформи (спроби реалізації якої були у 1998–2000 та 2004–2006 рр.), відсутність законів України про адміністративно-територіальний устрій і про місто-герой Севастополь, по суті, унеможливають оптимальний розподіл повноважень на регіональному рівні, а регіональне самовря-

⁹Стан правової реалізації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/27.htm>

дування залишається без власної системи виконавчих органів (що суперечить Хартії).

До системних проблем нинішнього адміністративно-територіального устрою України слід віднести такі¹⁰:

- формування адміністративно-територіального устрою України на застарілих критеріях, принципах і пріоритетах централізованої адміністративної системи управління;

- невідповідність національних стандартів статистичної системи класифікації та звітності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня загальноприйнятим у Європі (*Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes, NUTS*);

- три- і чотирирівнева ієрархічна побудова системи адміністративно-територіального устрою (область – район – сільрада або область – район – міськрада – райрада міста);

- наявність у сучасному адміністративно-територіальному устрої України такої категорії як «селище міського типу», не передбаченої Конституцією України (станом на 1.01.2012 р. кількість таких населених пунктів становила 885 одиниць¹¹);

- порушення принципу компактності адміністративно-територіальної одиниці (існування анклавів: місто у місті, у місті – район, у районі – населений пункт);

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні (станом на 1.01.2012 р. реальна кількість сіл – 27 241, селищ – 1 209, сільських рад (адміністративних одиниць) – 10 278)¹², що не дає відповідним місцевим органам влади можливості надавати населенню якісні публічні послуги з питань, які традиційно належать до категорії «питання місцевого значення» (освітні, медичні, соціально-культурні послуги тощо), хоча за місцевою владою законодавчо закріплені такі повноваження (Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- невизначеність процедур і відсутність чітких критеріїв утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ і міст;

- недосконалість (у багатьох випадках – відсутність) визначених на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць.

¹⁰Стан і перспективи децентралізації публічної влади в Україні : аналіт. досл. / Центр політико-правових реформ, Швейцарська агенція розвитку і співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/img/upload/Research%20UKR.doc>

¹¹Адміністративно-територіальний устрій України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/d01.rtf>

¹²Там само.

Інституційно-правове урегулювання цих проблем полягає в законодавчому визначенні функціонування нової системи адміністративно-територіального устрою, що має базуватися на принципах економічної самодостатності й доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг їх споживачам (відповідно до ст. 4 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»).

II. Відсутність дієвого інституційно-правового забезпечення підтримки врядування як головного інструменту забезпечення стабільного збалансованого регіонального розвитку, системної основи втілення стратегічних завдань державного управління регіональним розвитком.

Зняття інституційних бар'єрів на шляху активізації місцевої (у т. ч. підприємницької) ініціативи як складника забезпечення збалансованого регіонального розвитку потребує:

• *розвитку міжрегіональної співпраці, віднайдення дієвих інституційних інструментів стимулювання цих процесів.* Така вимога спрямована на забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів (частина друга ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»).

На досягнення цього спрямовано й дію національних проектів, презентованих на початку листопада 2010 р.¹³, та дію відповідного рішення Кабінету Міністрів України¹⁴.

З інституційно-правового погляду *дотриманню балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів* сприятиме *законодавче розширення повноважень місцевих органів влади* (і виконавчої, і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку; у вирішенні проблем, спільних для сусідніх регіонів, а також для регіонів сусідніх держав (що здійснюється в межах транскордон-

¹³Наприклад, 2011р. економічна й соціальна політика тільки Одеського регіону отримала нову якість за рахунок розвитку державно-приватного партнерства, оскільки початок втілення в життя національних проектів, 8 з яких мають перспективу реалізації на території області – «Дунайський коридор», «LNG-термінал», «Відкритий світ», «Якісна вода», «Доступне житло», «Енергія природи», «Чисте місто» й «Нове життя», – запроваджуються на принципах державно-приватного партнерства. Відповідно до Плану заходів із виконання Програми соціально-економічного та культурного розвитку Одеської області на 2011 р. передбачено сприяння початку реалізації національного проекту «Дунайський коридор» (термін реалізації становить 7 років), у межах якого планується будівництво нової автомобільної дороги Одеса – Рені, розбудова залізничного сполучення, спорудження каналу для судноплавства в гирлі р. Дунай і модернізація дунайських портів.

¹⁴*Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 р. № 896-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 188.

ного співробітництва). У зв'язку із цим особливого значення набуває прийняття Закону України про фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні, що дозволяє створити дієві стимули, унормувати за діяння механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів місцевих бюджетів задля розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку, благоустрою та інфраструктурного забезпечення територій;

- розбудови в регіонах інноваційної (насамперед науково-технічної) інфраструктури. У регіональній площині це питання тісно пов'язане з формуванням інноваційних кластерів. Зазначимо, що у більшості регіонів України вже офіційно заявлено про створення кластерів, а в низці стратегій регіонального розвитку визначена необхідність їх формування та комплексної розбудови.

Довідково. Стратегією економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року, затвердженою Рішенням обласної ради від 28.10.2011 р. № 272-VI, визначено, що перевага надається модернізаційному сценарію розвитку регіону, який базується на ефективному використанні наявного в області ресурсного потенціалу на принципах інтенсивного типу економічного зростання. Такий сценарій передбачає підвищення конкурентоспроможності економіки області у спосіб об'єднання зусиль органів державного управління, бізнесу та громад. Обраний регіоном сценарій розвитку передбачає перетворення Одещини на «технологічний буксир» для інших прилеглих до Одеської області регіонів, оскільки така модель розвитку має стати каталізатором створення високотехнологічних кластерів, які своєю чергою сформулюють тенденцію до поширення ареалів економічної активності, що спричинить появу масштабного мультиплікативного ефекту. У 2011 р. в Одеській області було проведено плідну роботу щодо унормування інституційно-правових основ функціонування транспортного кластеру (Рішення обласної ради від 26.08.2011 р. № 212-VI)¹⁵.

Нагромаджений в Україні досвід реалізації вітчизняних кластерних схем організації виробництва і праці на регіональному рівні свідчить про необхідність законодавчого визначення процедури формування і функціонування кластерів. Це своєю чергою потребує законодавчого правового визначення поняття «кластер»; унормування процедури створення та стимулювання інноваційної діяльності в межах кластерів; визначення ролі кластерів як дієвих інструментів реалізації проектів міжрегіональ-

¹⁵[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://morhoz.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=34642&id=119>

ного співробітництва (у т. ч. у спосіб розвитку міжрегіональної кооперації та інтеграції);

- забезпечення на регіональному (загальнодержавному) рівні оптимальної концентрації ресурсів (і державного, і регіонального (місцевого) походження) задля їх спрямування на пріоритетні напрями структурної модернізації регіональної (національної) економіки (у т. ч. на потреби науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках, запровадження дієвих економічних стимулів для спрямування інвестиційних потоків у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури, реалізацію державних програм промислової політики, імпортозаміщення тощо). Важливу роль у цьому процесі відіграє розроблення проекту Інноваційної стратегії України на 10-річний період¹⁶. Адже пріоритети і стратегічні орієнтири інноваційного розвитку обов'язково мають знайти своє відображення в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року¹⁷;

- подолання «розпорошеності», низького рівня координації розроблення та реалізації політики регіонального розвитку в Україні. На сьогодні питаннями державної регіональної політики опікуються три міністерства України – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України.

Довідково. *Вплив Міністерства фінансів України на реалізацію політики регіонального розвитку здійснюється, зокрема в межах виконання такої функції, як проведення оцінки фінансового забезпечення проектів угод щодо регіонального розвитку та державних програм соціально-економічного розвитку територій (підпункт 44 п. 4 Положення про Міністерство фінансів України)¹⁸.*

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування й забезпечення реалізації державної регіональної політики є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

¹⁶[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.partyofregions.org.ua/ru/news/direct_speech/show/6187

¹⁷*Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»* : указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/187_2012_National_plan.pdf

¹⁸*Про Положення про Міністерство фінансів України* : указ Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>

(абзац 2 п. 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України)¹⁹.

При цьому Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, попри чітке визначення у своїй назві словосполучення «регіональний розвиток», з-поміж основних завдань визначає «формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах: удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування» (п. 3 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України)²⁰.

Для ефективного розроблення та реалізації державної регіональної політики в Україні необхідно створити відповідне інституційно-правове підґрунтя для унормування єдиного державного органу, який опікуватиметься питаннями регіональної політики.

III. Недосконалість інституційно-правового середовища для стабільного оптимального ресурсного забезпечення регіонального розвитку, що створює реальні перешкоди реалізації визначених у стратегіях регіонального розвитку соціально-економічних перспектив і пріоритетів.

3.1. При вирішенні системних питань регіонального розвитку традиційно актуальною залишається проблема обмеженості фінансових ресурсів. З огляду на це, зростає значення інституційно-правового обґрунтування процесів консолідації фінансових ресурсів для потреб регіонального розвитку, зокрема пошук інструментів консолідації фінансових ресурсів – як внутрішнього походження (державних і місцевих), так і зовнішнього (у т. ч. можливості залучення коштів структурних фондів ЄС, інших міжнародних фінансових організацій). На практиці консолідація фінансових ресурсів для потреб регіонального розвитку в Україні потребує законодавчого унормування спеціальної національної інституції, спроможної адмініструвати значні кошти (у т. ч. й кошти міжнародної (технічної) допомоги, гранти).

У країнах ЄС добре зарекомендував себе Європейський фонд регіонального розвитку. За аналогією, із 2012 р. в Україні започатковано ді-

¹⁹Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/print1329900667168462>

²⁰Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : указ Президента України від 31.05.2011 р. № 633/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011/print1329900667168462>

ьяльність Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), існуюча сьогодні модель якого лише частково вирішує проблему консолідації фінансових ресурсів для потреб регіонального розвитку, адже на практиці усе відбувається тільки на рівні Державного бюджету²¹.

ДФРР на сьогодні існує як бюджетна програма з визначеним мінімальним рівнем – 1 % загального фонду бюджету. Перелік об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 р. за рахунок коштів ДФРР, визначений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 р. № 243-р. Відповідно до цього документа 70 % цих коштів (або 799 015 тис. грн) розподілено між регіонами відповідно до чисельності населення, а 30 % (або 327 480,7 тис. грн) – з урахуванням проблем соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць²².

Отже, унормована в Україні модель ДФРР цілком не вирішує проблему консолідації фінансових ресурсів (з урахуванням тенденцій до диверсифікації фінансового забезпечення реалізації регіональної політики), оскільки згідно з частиною першою ст. 12 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» фінансування стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій здійснюється не лише за рахунок коштів, передбачених у законах України про Державний бюджет України, а й за рахунок місцевих бюджетів та інших джерел (відповідно до чинного законодавства). Крім того, існує ризик ненаповнення ДФРР у 2012 р., оскільки на законодавчому рівні визначено, що його формування залежить від надходжень від приватизації державного майна понад встановлені обсяги (п. 5 ст. 7, п. 47 ст. Закону України «Про державний бюджет України на 2012 рік»).

Удосконалена модель ДФРР в Україні має спрямовуватися на реалізацію державно-регіонального партнерства, суб'єктами якого є, з одного боку, держава, з іншого – регіон в особі органів влади (муніципальної, регіональної та державної), а також представники бізнес-середовища та громадянського суспільства.

Вважаємо доцільним ввести термін «державно-регіональне партнерство», виходячи з такого:

²¹Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : закон України від 12.01.2012 р. № 4318-VI // Голос України. – 2012. – № 22.

²²Про затвердження переліку об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 р. № 243-р // Урядовий кур'єр. – 2012 р. – 8 травня. – № 81.

- поняття «державно-регіональне партнерство» відсутнє в законодавстві України, проте його, де-факто, визначено на рівні угод щодо регіонального розвитку, які укладаються відповідно до ст. ст. 4 і 5 Закону України «Про стимулювання регіонального розвитку» та прийнятої на їх виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»²³. Вказані правові норми визначають чіткий суб'єктний склад угоди – Кабінет Міністрів України, з одного боку, Верховна Рада АР Крим, обласна, Київська або Севастопольська міська рада – з іншого;

- поняття й ознаки «державно-приватного партнерства» чітко унормовані Законом України «Про державно-приватне партнерство», згідно з яким:

- державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами. До ознак державно-приватного партнерства належать: забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством (ст. 1);

- визначено сфери застосування державно-приватного партнерства (ст. 4): пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охоро-

²³[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF>

на здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю. Державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених Законом;

– встановлено форму здійснення державно-приватного партнерства – договірну (ст. 5) у вигляді договорів концесії, спільної діяльності, розподілу продукції, інші договори.

Інституційно-правове забезпечення реалізації державно-регіонального партнерства потребує визначення правового статусу Державного фонду регіонального розвитку як дієвого інструменту консолідації та координації фінансових ресурсів для досягнення довгострокових цілей регіонального розвитку, системної реалізації державної регіональної політики.

3.2. З-поміж інституційно-правових проблем, вирішення яких тісно пов'язане із забезпеченням стабільного збалансованого регіонального розвитку в Україні, слід виділити такі: невизначеність правового режиму комунальної власності; відсутність єдиного бачення механізму розроблення та реалізації програмно-планових і нормативно-правових документів щодо забезпечення регіональної політики.

3.3. Недосконалим в Україні є інституційно-правове середовище, яке унормовує інвестиційну привабливість регіональної економіки (у т. ч. для реалізації інноваційних проектів), формування розвиненого інвестиційного середовища на місцевому (регіональному) рівні.

Залучення інвестицій є запорукою стабільного економічного розвитку регіонів, які у такий спосіб отримують реальне джерело фінансових надходжень. Проте цей потенціал в Україні не використовується на повну потужність. Понад те, за останній період спостерігалось зниження довіри інвесторів до технологічних парків України через втрату податкових, митних та інших пільг (унаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 25.03.2005 р. № 2505-IV та деяких інших законодавчих актів України»).

Інституційно-правовим вирішенням цієї проблеми є законодавче передбачення гарантій з боку держави при відродженні практики визна-

чення територій пріоритетного розвитку. Це вплине насамперед на формування позитивної думки інвесторів під час прийняття ними рішень щодо інвестування в українську економіку; функціонування економіки проблемних (старопромислових, аграрних) територій з огляду на вирішення складних соціально-економічних завдань, що постали перед такими регіонами (у т. ч. залучення інвестиційних ресурсів), позитивно позначиться на активізації підприємництва та створенні нових робочих місць, отже, і на поповненні місцевих бюджетів і зміцненні економічної дієздатності громад.

3.4. Недосконалим в Україні є інституційно-правове середовище здійснення фінансових ресурсів (у т. ч. приватних, благодійницьких внесків і пожертв) на потреби вирішення нагальних соціальних проблем місцевого (регіонального) розвитку.

Довідково. *Обмеженість державної фінансової підтримки медицини, освіти, культури та загострення конкуренції між ними на ринках соціальних послуг викликають потребу диверсифікації джерел фінансування цих сфер, у т. ч. завдяки підтримці спроможностей місцевої влади до віднайдення «прихованих» резервів. Зокрема, йдеться про можливість використання в Україні кращих надбань світової практики, у т. ч. механізмів залучення благодійницької допомоги – «ендавменту».*

«Ендавмент» існує досить давно (уперше фонди, створені на засадах ендавменту виникли у Сполучених Штатах Америки). Серед найбільших фондів, що діють на засадах ендавменту – Нобелівський і Гарвардський фонди (Гарвардський ендавмент-фонд станом на 30.06.2011 р. був оцінений у 32 млрд дол. США)²⁴. Загалом, як свідчить іноземний досвід, частка доходів від використання ендавментів у фінансуванні освітньої діяльності вузів складає від 20 до 40 %.

В Україні практика використання потенціалу ендавмент-фондів не знайшла поширення, хоча необхідність розвитку цього інституту (як можливості для навчальних закладів залучення додаткових коштів) передбачена політичними орієнтирами держави²⁵. Органи місцевого самоврядування в Україні, як і саме місцеве самоврядування, зазвичай

²⁴Harvard Endowment Rises \$4.4 Billion to \$32 Billion [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://harvardmagazine.com/2011/09/harvard-endowment-rises-to-32-billion>

²⁵Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010–2014 роки Комітету з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

не користуються цим інструментом зокрема і через те, що механізм його реалізації пов'язаний з участю фінансових (банківських та/або небанківських) установ.

Довідково. *Чинне в Україні законодавство під «ендавментом» розуміє суму коштів або цінних паперів, що вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання відсотків (або дивідендів), нарахованих на суму ендавменту. При цьому набувач не має права витратити або відчужувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника (п. 170.7.5 Податкового кодексу України).*

Інституційно-правове забезпечення діяльності ендавмент-фондів в Україні сприятиме залученню місцевою владою додаткових коштів на вирішення соціальних проблем регіонального (місцевого) розвитку, поліпшенню якості соціальних послуг, підвищить рівень життя в регіонах.

Реалізація заходів, передбачених у межах інституційно-правового забезпечення реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні, у стратегічній перспективі має стати консолідуючою ланкою в розбудові взаємин довіри і підтримки не тільки між державою та регіонами, а й між державою, регіонами та громадянським суспільством²⁶.

3. НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА ПЕРІОД ДО 2020 РОКУ

На сучасному етапі реформування системи державного управління регіональним розвитком зростає значення стратегічного планування як важеля прямого впливу держави на досягнення збалансованого регіонального розвитку. Загальна мета стратегічного планування полягає в переході до *індикативного прогнозування*, інформаційного забезпечення прийняття об'єктивних управлінських рішень на регіональному, місцевому та загальнодержавному рівнях, у т. ч. щодо на-

²⁶ *Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації* : указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>

рошення й ефективної реалізації ресурсного потенціалу регіону, подолання депресивності територій, реалізації структурних перетворень. Одним з дієвих інструментів стратегічного планування є *державна стратегія регіонального розвитку*, орієнтована на задіяння механізмів комплексної модернізації соціально-економічного розвитку регіону, визначення базових пріоритетів регіонального розвитку на середньой довгострокову перспективу, підвищення конкурентоспроможності регіональних комплексів.

Довідково. *Стратегічне планування регіонального розвитку позитивно зарекомендувало себе в багатьох країнах із тривалим досвідом ефективної регіональної політики передусім у країнах ЄС та їх найближчих сусідах. Регіональна економіка розглядається у стратегічних документах цих країн як саморегульована система, здатна вирівнювати надмірні диспропорції соціально-економічного розвитку й позитивно вирішувати внутрішні проблеми. Водночас опрацювання окремих питань регіонального розвитку (у т. ч. досягнення сталого просторового розвитку, облаштування територій) потребує додаткових коштів, зокрема зі структурних фондів ЄС. Додаткового фінансування та цільової фінансової підтримки потребують розвиток депресивних територій, освоєння перспективних територій, поліпшення екологічної ситуації на місцях. Також зовнішня (від різних фондів) допомога застосовується для вирішення спільних завдань кількох регіонів – побудови транспортних комунікацій, освоєння родовищ корисних копалин тощо.*

Останнім часом країни ЄС вдаються до послаблення впливу регулюючих структур на соціально-економічний розвиток регіонів. Так, на початку світової фінансової кризи (2008-2009 рр.) Єврокомісія досить швидко спрямовувала кошти регіональних структурних фондів у проблемні регіони задля недопущення радикального падіння рівня виробництва. У цей період регіони ЄС, які мали право на допомогу структурних фондів, отримували кошти на розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць, підтримку суб'єктів малого підприємництва і прискорене впровадження інновацій.

На період 2014–2020 рр. Єврокомісія пропонує децю скоротити бюджет регіональної політики, водночас запровадити інновації, що мають посилити роль програм підтримки конкурентоспроможності поряд із програмами єднання (згуртування), спрямованими переважно в регіони й міста нових країн-членів ЄС. Найбільш контраверсійною пропозицією є новий запропонований принцип «макрокондиціональності» – залежності виплат структурних фондів від дотримання

національними урядами макроекономічних показників, що гарантують стабільність економіки ЄС.²⁷ Тобто слід говорити про подальший відхід від політики тотального фінансового патерналізму центру стосовно регіонів ЄС.

Регіональна політика до 2020 р. розвиватиметься на основі програмного документа *Порядок денний для територій у ЄС 2020*²⁸, згідно з яким загальною метою регіональної політики залишається політика згуртування (вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку, досягнення подальшої інтеграції та конвергенції всіх країн-членів ЄС).

Державне управління регіональним розвитком в Україні має враховувати базові тенденції реформування зазначених процесів у країнах ЄС. Так само має формуватися й державна регіональна політика, основоположним документом якої є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року.

Стратегічне планування регіонального розвитку було започатковане в Україні з ухваленням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Відповідно передбачалося й розроблення стратегії кожного регіону. Однак цей процес уповільнився через те, що регіони в Україні відчували на собі вплив різних чинників – зміни умов господарювання, браку фінансових та інвестиційних ресурсів, обмеженості державної підтримки регіонального розвитку, загострення боротьби за ресурси і внаслідок настання світової фінансово-економічної кризи, і внаслідок зростання відкритості національної економіки.

Поточна ситуація (передусім криза 2008-2009 р. і загроза нової хвилі кризи) посилила необхідність актуалізації стратегічних завдань регіонального розвитку. Зокрема, кризовий період продемонстрував, що інструменти державної підтримки регіонів, застосовувані до 2008 р. – пряме субсидування регіонів із державного бюджету, пільгові режими – стали неефективними. Ці заходи виявилися неспроможними вирішити і внутрішні регіональні проблеми – депресивність розвитку, монофункціональність території, і проблеми міжрегіонального розвитку – надмірні диспропорції соціально-економічного розвитку, структурну незбалансованість виробничої сфери, порушення єдності госпо-

²⁷EU Regional policy: post-crisis reality / O. Mrinska [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://regionalnyaktsenty.blogspot.com/2012/02/blog-post_20.html; Commission lays foundations to boost impact of cohesion investments after 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1159&format>

²⁸Territorial Agenda of the European Union 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eu2011.hu/TA2020>

дарського простору в межах країни. Зазначимо, що вказані у чинній Стратегії традиційні інструменти й механізми регіонального розвитку лише закріплюють поточні проблеми територій, вирішуючи їх недостатньою мірою і не створюючи стимулів до саморозвитку, активізації місцевої економічної ініціативи та підприємництва на місцях.

Вказані процеси ставлять перед державною регіональною політикою в Україні нові завдання, пов'язані з удосконаленням концептуальних підходів і стратегічного бачення напрямів і способів формування у XXI ст. стратегії регіонального розвитку в Україні.

Об'єктивними передумовами вдосконалення Державної стратегії регіонального розвитку (*далі* – Стратегія) є зростання ролі регіональної політики в державній політиці країни, поступовий перехід від короткострокового до середньо- і довгострокового планування регіонального розвитку (передусім формування місцевих бюджетів на основі запровадження програмно-цільового методу бюджетування і середньострокового бюджетного планування), посилення процесів децентралізації ресурсів на потреби регіонального й місцевого розвитку.

Поряд із цим існують й інші системні чинники, що обумовлюють необхідність кардинальної модернізації Стратегії, у т. ч. такі:

- *інституційні*:

- необхідність забезпечення координації дій центральної та місцевої влади, з одного боку, і місцевої влади та органів місцевого самоврядування – з іншого, задля більш ефективної реалізації управлінського потенціалу для вирішення нагальних проблем регіонального розвитку;
- потреба запровадження сучасних, апробованих у світовій практиці механізмів та інструментів досягнення визначених у Стратегії цілей, реалізації стратегічних цілей сталого збалансованого регіонального розвитку на основі оптимізації та раціонального використання наявних на місцевому рівні ресурсів;
- необхідність урахування мінливості соціально-економічної ситуації, кон'юнктурних коливань на внутрішніх і зовнішніх ринках, що змінює ситуацію на регіональних ринках, обумовлює необхідність моделювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні на середньо- й довгостроковий період;

- *соціально-економічні*:

- необхідність активізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів для забезпечення його раціонального використання та зменшення залежності від фінансування за рахунок коштів державного бюджету;

- потреба в об'єднанні місцевих ресурсів і застосуванні механізмів міжрегіональної економічної співпраці задля спільного вирішення проблем;
- актуалізація питань застосування інноваційних підходів у господарському процесі на регіональному рівні, зокрема задля реалізації структурних зрушень в економічній сфері (і насамперед реалізації завдань енергоощадження, впровадження технологій альтернативної енергетики).

Відповідно, такі чинники потребують зміни підходів до формування основного стратегічного документа регіонального розвитку, розширення часового горизонту планування й удосконалення механізмів реалізації Стратегії.

Загальними недоліками чинної Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р. слід вважати такі:

- відсутність чітко сформованого та підкріпленого розрахунками чи індикаторами бачення перспектив трансформаційних перетворень соціально-економічної сфери регіонів;

- описовість і неконкретність структурних частин Стратегії.

Такі недоліки знижують ефективність Стратегії та роблять її недовою в забезпеченні і прогнозованості ситуації, і досягнення визначених стратегічних цілей.

Слід підкреслити й відсутність підпорядкованості та узгодженості між Стратегією, щорічними програмами соціально-економічного розвитку, цільовими програмами, а також стратегіями розвитку регіонів. Не унормовано процедури формування та реалізації прогнозів і програм.

Отже, виникає нагальна потреба в розробленні нового стратегічного документа регіонального розвитку – **Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.**

Стратегічний документ, що формує основи державної регіональної політики, має містити комплекс взаємопов'язаних цілей, які дадуть змогу вирішити найгостріші проблеми соціально-економічного розвитку в регіонах країни. Досягнення комплексу цілей сприятиме подальшому стабільному розвитку регіонів. Для реалізації таких намірів стратегічний документ регіонального розвитку за формою має містити кілька взаємопов'язаних частин – *констатуючу* (позиційна частина, що містить огляд сучасних тенденцій регіонального соціально-економічного розвитку), *змістовну* (в ній здійснюється опис цілей і завдань), *реалізаційну* (вказує механізми реалізації стратегії, фінансування досягнення цілей, моніторинг виконання стратегії, етапи виконання тощо).

I. Констатуюча частина. Сучасні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів мають бути висвітлені у контексті відповіді на виклики сьогодення. У чинній Стратегії основними проблемами соціально-економічного регіонального розвитку визначено низьку конкурентоспроможність територій, недостатню кількість інновацій та інвестиційних ресурсів. Проте нині до порядку денного увійшли й інші проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, що перешкоджають ефективному регіональному розвитку – недостатня інтегрованість регіонів у господарський простір країни та їхня орієнтованість на зовнішній ринок, незначна кількість об'єктів та умов для інвестування, неналежне інформаційне представлення інвестиційного потенціалу – інвестиційного портрету територій, неможливість запровадження інноваційних технологій унаслідок застарілості основних фондів тощо. Так, у 14 регіонах України до 50 % обсягу товарів виробляється на експорт. У 14 регіонах у 2011 р. імпорт товарів перевищував експорт, що зумовило від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі загалом по Україні. Інвестиційні портрети регіонів несистемно надають інформацію про потенційні об'єкти інвестування, часто обмежуючись лише представленням загальних економічних переваг територій. Інноваційна діяльність 2010 р. у 17 регіонах характеризувалася зростанням питомої ваги інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств, проте у середньому по Україні їх частка склала лише 13,8 %. Найбільше інноваційно-активних підприємств було у м. Києві та Харківській області (відповідно 23,9 і 19,7 %), найменше – у промислово розвиненій Запорізькій області (5,3 %). Частка реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої промислової продукції по Україні склала 3,8 %, причому вище середньої по країні її мають лише 13 регіонів; найменша частка – у Хмельницькій області (0,3 %). Рівень упровадження наукових робіт по Україні складає 68,9 %, найбільше у Черкаській області (91,4 %), найменше – у Чернівецькій (40,6 %) ²⁹. Такі проблеми безпосередньо пов'язані з потенційною конкурентоспроможністю регіональних економік і мають бути висвітлені у Стратегії.

Значну увагу доцільно приділити найгострішим проблемам регіонального розвитку: зростанню диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів, особливо при порівнянні столичного регіону й інших територій, зокрема депресивних (у т. ч. монофункціональних);

²⁹ Аналітична записка за результатами оцінки аналізу динаміки показників за напрямками розвитку регіонів за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category>

транспортній віддаленості мешканців периферійних територій від центрів надання послуг; нестачі трудових ресурсів в одних місцевостях і їх надлишок – у інших; монофункціональності малих міст; нерозвиненості підприємницького середовища; неререформованості сектору житлово-комунального господарства; екологічним проблемам. В оновленій Стратегії доцільно розширити порівняльний аналіз показників соціально-економічного розвитку регіонів України та інших країн, що мають позитивні здобутки у вирішенні системних регіональних проблем.

II. Змістова частина. Опис головних цілей і завдань щодо їх досягнення має на меті чітко означити головні стратегічні орієнтири, на втілення яких першочергово мають спрямовуватися зусилля місцевої влади (з огляду на обмеженість організаційних і фінансових ресурсів для їх запровадження). По-перше, такі цілі мають бути спрямовані на поступове вирішення основних проблем внутрішнього розвитку регіонів. По-друге, досягнення таких цілей має створити позитивний кумулятивний ефект для вирішення системних проблем розвитку України загалом. Вказаними цілями мають бути насамперед зміцнення консолідованого економічного простору країни (у т. ч. завдяки збільшенню ємності внутрішнього ринку), посилення внутрішньої міжрегіональної кооперації, насамперед у виробничій сфері.

***Довідково.** Створюючи теоретичну основу для реалізації Стратегії, доцільно звернутися до досвіду різних країн і проаналізувати механізм формування пріоритетів регіональних стратегій і способи їх реалізації. Зокрема, у BRICs спостерігаються подібні до вітчизняних проблеми регіонального розвитку – депресивність окремих територій, відсутність стимулів активізації місцевого виробництва, наявність окремих не залучених до активного господарського освоєння територій. Більшість стратегій у цих країнах спрямована на вирішення цих та інших проблем, на подолання диспропорцій, активізацію внутрішнього потенціалу розвитку. Такі проблеми є спільними для більшості регіонів; пошук спільних інструментів їх вирішення може стати одним зі способів консолідації економічного простору країни та розширення міжрегіональних зв'язків. Подібні орієнтири мають використовуватися і в Україні під час формування загальнодержавної та регіональних стратегій, однак при цьому мають бути змінені самі принципи формування стратегій.*

У чинній Стратегії головними цілями трансформацій визначено підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їхнього ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розви-

ток міжрегіонального співробітництва (винятково зовнішнього – транс-кордонного та прикордонного), створення інституційних умов для регіонального розвитку.

З огляду на зазначене, виникає потреба у переформатуванні цілей: нові цілі мають сприяти підвищенню ефективності державного управління регіонами, інтенсифікації внутрішньої міжрегіональної співпраці, формуванню конкурентоспроможних регіональних економік на основі оптимального та раціонального використання внутрішнього ресурсного потенціалу регіонів. Вказані загальні цілі надалі мають конкретизуватися у пріоритетних завданнях, сформованих для їх виконання.

У чинній Стратегії цілі розвитку сформовано на основі визначення головних проблемних сфер господарського та соціального комплексу регіонів України. Проте спостерігається певна суперечність означених цілей. Так, цілі максимізації економічного ефекту не завжди відповідають досягненню соціально орієнтованих цілей (зокрема, йдеться про дотримання екологічної безпеки, зростання рівня соціального забезпечення населення, підвищення обсягів соціальних виплат тощо). Подолання означених суперечностей полягає у визначенні черговості, пріоритетності цілей і встановленні різних часових параметрів їх досягнення. Це дозволить забезпечити етапність фінансування необхідних заходів, системність у процесі досягнення визначених у Стратегії цілей. Загальним критерієм ефективності можна вважати ступінь наближення господарської системи та соціальної сфери регіонів до стандартів сталого збалансованого регіонального розвитку, поліпшення рівня та якості життя людини.

III. Реалізаційна частина. Загальною вимогою до механізмів реалізації Стратегії є забезпечення реальності її втілення та успішності перетворень у регіональних господарських комплексах.

У чинній Стратегії зазначено такі складники механізму реалізації, як нормативно-правове та інституційне, а також організаційне забезпечення реалізації Стратегії (угоди, програми подолання депресивності, державні цільові програми, регіональні стратегії розвитку, програми соціально-економічного й культурного розвитку); фінансування та науково-методичне забезпечення. Практика регіонального розвитку свідчить про низьку ефективність застосування цих інструментів, у т. ч.:

1) *нормативно-правове та інституційне забезпечення* механізмів реалізації Стратегії знаходиться на початковому етапі. Крім необхідності оновлення самої Стратегії, постала потреба в ухваленні Закону України «Про державне стратегічне планування»;

2) досвід укладання *угод* щодо регіонального розвитку свідчить про уповільнення цього процесу. Станом на червень 2012 р. укладено лише 7 регіональних угод між відповідними обласними радами та Кабінетом Міністрів України. Відповідно, цей інструмент активізації регіонального розвитку потребує подальшого вдосконалення. *Програми* подолання депресивності територій довели свою неефективність передусім через відсутність на практиці територій із законодавчо визначеним статусом «депресивна», що призводить до неможливості управління такою територією та вжиття заходів щодо активізації господарської діяльності на ній.

Спостерігається й надмірна кількість *державних цільових програм*, незважаючи на їх майже дворазове скорочення у 2011 р., вони часто спрямовані на досягнення одних і тих самих цілей, тобто дублюють одна одну. *Регіональні стратегії* соціально-економічного розвитку, в Україні були ухвалені переважно у 2006–2008 рр. і потребують модернізації відповідно до зміни соціально-економічної ситуації, зміни стратегічних цілей регіонального розвитку. *Щорічні програми* соціально-економічного та культурного розвитку регіонів мають спрямовуватися на реалізацію поточних завдань у короткостроковому періоді. При цьому *слід забезпечити в Україні повну взаємну відповідність Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій і програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів;*

3) розділ «*Фінансове забезпечення реалізації Стратегій*» не містить переліку потенційних джерел ресурсів для здійснення проектів і досягнення визначених цілей (крім коштів бюджету). Також у ньому не описано механізм використання коштів державного та місцевих бюджетів, а лише наголошено на необхідності ефективного використання мінімального обсягу бюджетних коштів.

Згідно з практикою європейських країн слід поступово відходити від фінансування регіональних проектів повністю із бюджетів і переходити до ефективного мобілізації наявних диверсифікованих джерел ресурсів. Також слід застосовувати нові інструменти фінансування, зокрема *державно-приватне партнерство та Державний фонд регіонального розвитку.*

З огляду на обмеженість бюджетного фінансування (і з місцевого, і тим більше з державного бюджету) на цілі трансформації економіки регіонів доцільно залучати інвестиційні ресурси із приватних і державних джерел. Інструментом, що довів свою ефективність під час виконання визначених завдань, є *державно-приватне партнерство.* До економічної вигоди від застосування такого інструменту можна додати можливість реалізації державних інтересів, оскільки спільна дія при-

ватних та державних суб'єктів дозволяє досягти і цілей центрального рівня управління, і регіональних цілей.

Принципи формування та використання Державного фонду регіонального розвитку, унормовані у Стратегії, мають бути оновлені. У Державній стратегії регіонального розвитку доцільно визначити загальні підходи до відбору проектів для фінансування із ДФРР, пріоритетність проектів, показати їх зв'язок зі стратегічними цілями розвитку регіону, виявити основні напрями та шляхи фінансування проектів;

4) *науково-методичне забезпечення* реалізації Стратегії. У цьому розділі не визначено механізм здійснення науково-методичного забезпечення реалізації Стратегії, не визначена роль громадськості, органів влади та представників бізнес-кіл у процесі формування Стратегії. Отже, ці питання слід унормувати. Також доцільно залучити до процесу розроблення Стратегії агентства регіонального розвитку (і, відповідно, зазначити це у самій Стратегії). Агентства регіонального розвитку на сьогодні є єдиними суб'єктами громадянського суспільства, здатними на місцях узгодити й синтезувати інтереси бізнесу, влади та громади, створити позитивний імідж регіону і сприяти розвитку соціально-економічної сфери регіону.

Модернізована Стратегія має містити й **нові складники**, які дозволять підвищити ефективність її реалізації;

5) оскільки у Державній стратегії регіонального розвитку буде висловлено низку рекомендацій щодо впливу на регіональний розвиток на довгостроковий період (до 8 років), доцільно сформуванати окремий розділ, присвячений прогнозуванню *показників розвитку регіонів* до 2020 р. Такі прогнози розрахунки посилять ступінь реалізації цілей Стратегії і дозволять періодично коригувати механізми й інструменти реалізації визначених стратегічних напрямів розвитку регіонів;

6) *моніторинг виконання Стратегії* є єдиним дієвим каналом зворотного зв'язку, здатним забезпечити досконале управління регіональним розвитком. Зазначимо, що існує певна суб'єктивність визначення пріоритетних цілей у Стратегії при їх затвердженні, мінливість ситуації, непередбачувані труднощі з фінансуванням, унаслідок чого визначені попередньо орієнтовні оцінки виконання Стратегії можуть виявитися недостижними. Тому моніторинг виконання Стратегії має не лише відслідковувати дотримання етапів реалізації Стратегії, досягнення прогнозних показників, але і створювати підґрунтя для коригування цих прогнозних показників відповідно до поточної ситуації. Невід'ємним елементом моніторингу має стати визначення планових індикативних показників реалізації Стратегії;

7) *план реалізації Стратегії* має стати невід’ємним складником механізму реалізації вказаної Стратегії.

У плані визначатимуться логіка та хронологія поступових структурованих перетворень, що здійснюватимуться в царині регіональної політики та сприятимуть досягненню визначених стратегічних цілей;

8) інструментом підвищення ефективності реалізації Стратегії є *контроль за її реалізацією*, здійснюваний профільним центральним органом виконавчої влади, відповідальним за державну регіональну політику.

* * *

Регіональний розвиток на сучасному етапі демонструє низку проблем, які можливо вирішити лише за зміни інституційних підходів до формування державної регіональної політики та основного механізму її реалізації – Державної стратегії регіонального розвитку. *Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року* має сприяти реалізації таких цілей:

- забезпечення комфортного та безпечного життєвого середовища для людини на всій території країни, незалежно від місця її проживання;
- сприяння сталому збалансованому регіональному розвитку;
- сприяння збереженню та створенню нових робочих місць, подолання бідності населення регіонів України (насамперед бідності працюючого населення);
- удосконалення державного управління регіональним розвитком, обґрунтування цілеспрямованого розвитку економіки регіонів, узгодження галузевих і секторальних програм розвитку регіонів зі Стратегією регіонального розвитку;
- створення умов для ефективної реалізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів (у т. ч. ресурсного, інституційного, організаційного тощо);
- створення сприятливих умов для впровадження структурно-інноваційних зрушень, реалізації інноваційно-інвестиційного типу зростання регіональних економічних комплексів;
- забезпечення економічної інтеграції міст, сільських територій і територій зі спеціальним статусом (гірських тощо);
- забезпечення розвитку й ефективного використання людських ресурсів на регіональному рівні;
- формування сприятливих умов для зростання масштабів та інтенсивності міжрегіональної економічної співпраці – основи економічної консолідації країни;

- інтенсифікація механізмів міжрегіональної кооперації регіонів усередині країни та з регіонами інших країн (насамперед у сферах виробництва, НДДКР, інфраструктурного забезпечення регіонального розвитку);
- зростання конкурентоспроможності регіональних економік і на внутрішньому, і на зовнішніх ринках (у т. ч. у спосіб зменшення енергетичної залежності регіональних комплексів, стимулювання енергозбереження, поширення практики використання відновлюваної, альтернативної енергетики тощо);
- формування в регіонах України засад «зеленої економіки», втілення стандартів сталого (екологічно зорієнтованого) регіонального розвитку.

4. РЕГІОНАЛЬНІ КОМІТЕТИ З ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ ЯК ОРГАНИ КООРДИНАЦІЇ РЕФОРМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Комітет з економічних реформ (*далі* – Комітет) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, який створено Указом Президента України «Питання Комітету з економічних реформ» від 17.03.2010 р. № 355/2010. Діяльність Комітету спрямована на інституціональну підтримку та впровадження системних економічних реформ і на регіональному, і на загальнонаціональному рівні, що прискорить вихід країни з фінансової та економічної кризи, сприятиме стабілізації економічного розвитку та економічного зростання як основної передумови зростання добробуту та підвищення рівня життя населення України.

У процесі виконання означених завдань Комітет взаємодіє з регіональними комітетами з економічних реформ – консультативно-дорадчими органами при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, створеними для здійснення моніторингу перебігу економічних реформ у регіонах і підготовки на цій основі державно-управлінських рішень.

До пріоритетних завдань регіональних комітетів належать такі:

- визначення механізмів здійснення економічних реформ та опрацювання заходів, спрямованих на реалізацію економічних реформ на регіональному рівні (із широким залученням громадськості до їх обговорення);

- підготовка пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства задля ефективного впровадження економічних реформ на державному й регіональному рівнях.

Довідково. Згідно з Указом Президента України регіональні комітети з економічних реформ, утворені на чолі з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами місцевих державних адміністрацій, із залученням до їх складу представників місцевих органів виконавчої влади, депутатів відповідних рад, провідних фахівців наукових установ, представників громадських об'єднань.

Перші засідання регіональних комітетів з економічних реформ відбулися у квітні 2010 р. На них було визначено пріоритети реалізації економічних реформ на регіональному рівні та підготовлено плани діяльності комітетів. Більшість регіональних комітетів з економічних реформ сформували у своєму складі низку робочих груп за такими напрямками:

- розвиток підприємництва, бізнес-клімату й інвестиційного середовища;
- стійкий економічний розвиток;
- міжнародне співробітництво та європейська інтеграція;
- розвиток туристично-рекреаційної сфери;
- реформування житлово-комунального господарства;
- розвиток сільського господарства;
- технологічна та інфраструктурна модернізація економіки тощо.

Регіональні комітети виконують функцію координації процесів системної модернізації базових сфер соціально-економічного й суспільного розвитку України, у т. ч. на регіональному рівні. За підсумками 2011 р. одними з основних результатів діяльності робочих груп у складі регіональних комітетів є такі.

I. Початок реформування системи медичного обслуговування в регіонах, що здійснюється задля підвищення рівня медичного обслуговування населення, розширення його доступності й поліпшення якості, впровадження нових підходів до організації роботи закладів охорони здоров'я та їх фінансового забезпечення, підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Серед пріоритетів реформування регіональними комітетами з економічних реформ було визначено такі стратегічні орієнтири:

- оптимізація надання первинної медико-санітарної допомоги та забезпечення її пріоритетного розвитку на засадах сімейної медицини: акумуляція коштів на рівні районних бюджетів, створення на рівні міст і районів центрів первинної медико-санітарної допомоги та лікарень

загального профілю; оптимізація мережі дільничних лікарень через перепрофілювання медичних закладів (10–25 ліжкових дільничних лікарень) на амбулаторії загальної практики/сімейної медицини та заклади медико-соціальної допомоги;

- оптимізація мережі закладів вторинної медичної допомоги: створення господарських об'єднань медичних закладів (лікарень) у формі комунальних корпорацій з їх подальшою спеціалізацією; перепрофілювання частини лікарень-учасників таких об'єднань у заклади медико-соціальної допомоги; надання статусу комунальних некомерційних підприємств центрам первинної медико-санітарної допомоги та подання відповідних пропозицій місцевим радам;

- підвищення ефективності та якості надання швидкої і невідкладної медичної допомоги: забезпечення скорочення часу приїзду відповідних бригад до пацієнтів у межах 10 хвилин у містах та 20 хвилин у сільській місцевості; забезпечення відповідним обладнанням і спеціальними транспортними засобами обласних центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, служби швидкої медичної допомоги міст і районів; створення на базі приймальних відділень центральних районних лікарень і багатопрофільних міських лікарень сучасних відділень невідкладної медичної допомоги.

Довідково. На засіданні Донецького комітету реформ керівники міст і районів обговорили концепцію регіональної Програми «місцевих стимулів» для медичних працівників Донецької області на 2012–2015 роки. Фінансування заходів майбутньої Програми здійснюватиметься за рахунок місцевих бюджетів і позабюджетних коштів без використання асигнувань на охорону здоров'я.

II. Підтримка розвитку міжрегіонального співробітництва, кінцевою метою якого є досягнення збалансованого розвитку регіонів на основі взаємовигідної співпраці, формування «точок зростання» за рахунок активізації місцевої економічної ініціативи, можливість широкого залучення приватного капіталу для фінансування спільних регіональних і міжрегіональних проектів, об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів сусідніх регіонів та їх інвестування у спільні проекти, що сприятиме поліпшенню умов життя на регіональному рівні.

Діяльність регіональних комітетів з економічних реформ була спрямована переважно на активізацію внутрішнього й міжнародного співробітництва відповідних регіонів.

Довідково. Харківська область уклала угоди про співпрацю з Автономною Республікою Крим, Запорізькою, Луганською, Львівською

областями. Угодами передбачено розширення та поглиблення співробітництва у торговельно-економічній, науково-технічній і культурній сферах. У межах заходів у 2011 р. проведено спільні засідання робочих груп регіональних комітетів економічних реформ **Харківської, Луганської та Запорізької областей**.

У результаті роботи підгрупи «Поглиблення торгово-економічного співробітництва з країнами СНД та іншими перспективними торговими партнерами» **Закарпатського** регіонального комітету було встановлено партнерські зв'язки між Закарпатською областю та Ханти-Мансійським автономним округом – Югри Російської Федерації.

2011 року відбулися зустрічі членів **Хмельницького** регіонального комітету із представниками Чеської Республіки, Республіки Польща, Словаччини, Ірландії, Австрії; здійснено офіційні візити делегацій Хмельницької області до Віровітичко-Подравської жупанії Республіки Хорватія, повіту Нямц Румунії. Важливим кроком у напрямі євроінтеграції економіки області стало проведення у Хмельницькій області у травні 2011 р. візного засідання Міжнародного трейд-клубу, під час якого регіон відвідали представники США, Великобританії, Німеччини, Аргентини, Угорщини, Ізраїлю, Словаччини, Польщі, Румунії, а також Європейської торговельної палати.

III. Сприяння поліпшенню інвестиційного клімату й залученню інвестицій в економіку регіонів, оскільки інвестиційний ресурс (і внутрішній, і зовнішній) був і залишається вагомим чинником активізації економічних процесів на регіональному рівні. Управлінські зусилля регіональних комітетів з економічних реформ спрямовуються переважно на концентрацію виробничих ресурсів, розвиток інвестиційної інфраструктури й забезпечення тісної співпраці місцевої влади й бізнесу з метою облаштування територій, здійснення системних реформ на регіональному рівні та вирішення нагальних питань територіального розвитку.

Довідково. Одним із пріоритетних напрямів діяльності **Запорізького** регіонального комітету стало створення мережі промислових зон з метою реалізації на території області перспективних інвестиційних проектів. Передбачається, що на початковому етапі буде реалізовано такі заходи:

- розроблення та затвердження Стратегії залучення інвестицій в економіку області;
- проведення навчальних семінарів для представників районів області;

- розроблення окремих проектів промислових зон районів області;
- проведення офіційного конкурсу проектів промислових зон;
- розроблення землевпорядної документації.

За участю регіонального комітету економічних реформ Дніпропетровської області створене й успішно функціонує комунальне Дніпропетровське інвестиційне агентство, робота якого полягає у створенні довідкової бази для залучення інновацій, супроводі основних проектів, що забезпечують виконання прийнятих програм розвитку. У регіоні забезпечується супровід 31 інвестиційного проекту на загальну суму близько 1,8 млрд дол. США, з яких у стадії впровадження перебуває 24, у т. ч. проекти із формування агропромислового та будівельного кластерів.

Харківським регіональним комітетом з економічних реформ протягом 2011 р. було проведено 30 засідань і 44 «круглих столи» у сфері інвестиційної діяльності; підписано Меморандум про співпрацю між облдержадміністрацією і територіальними дозвільними органами; у сфері оподаткування було запропоновано зміни щодо порядку обчислення та сплати податку на прибуток підприємств. Крім того, Комітет за результатами співпраці з Радою вітчизняних та іноземних інвесторів визначив проекти створення економічних кластерів Харківської області, реалізація яких забезпечить сприятливі умови для залучення інвестиційних ресурсів.

IV. Підтримка розвитку малого й середнього бізнесу, стимулювання підприємницької діяльності, відродження економічної активності на регіональному (місцевому) рівні, у т. ч. реформи стосовно дерегуляції, спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності, сприяння суб'єктам малого підприємництва у доступі до джерел фінансових ресурсів тощо.

Довідково. Протягом 2011 р. Хмельницьким регіональним комітетом за активної участі підприємців і громадськості підготовлено близько 150 пропозицій до нормативно-правових актів з питань дерегуляції підприємницької діяльності. Протягом 2011 р. на спільних засіданнях регіонального Комітету з представниками бізнесу було опрацьовано 6 законопроектів з питань спрощеної системи оподаткування, пенсійної та земельної реформи, митних процедур тощо. За участю представників бізнесу проведено робочі засідання з питань створення в області зони експортної переробки у галузі легкої промисловості та посилення орієнтації регіонального виробництва на імпортозаміщення.

Регіональним комітетом з економічних реформ м. Севастополя були організовані зустрічі представників влади, бізнесу та громадськості у форматі «круглих столів» щодо реалізації Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та сформовано стратегічне бачення шляхів реформування податкової системи, дерегуляції, розвитку підприємництва та поліпшення підприємницького клімату в регіоні.

V. Підготовка до реалізації земельної реформи, робота щодо розвитку сільського господарства, сприяння зростанню масштабів та поліпшенню фінансово-економічних результатів функціонування сільськогосподарського виробництва, забезпечення економічної і територіальної доступності соціальних послуг для мешканців сільських територій, розбудова соціальної та інженерної інфраструктури сільських поселень тощо.

Довідково. У 2011 р. за безпосередньої участі робочої підгрупи «Розвиток сільського господарства» **Закарпатського** регіонального комітету та на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року розглянуто та схвалено проєкт положення облдержадміністрації «Розбудова спроможності Закарпатської обласної державної адміністрації у розробленні регіональної програми розвитку сільських територій у Закарпатській області», яка реалізується в межах Проєкту розроблення та впровадження публічної політики в Україні. З метою розвитку базових напрямів сільськогосподарського виробництва, його технічного переоснащення, розвитку аграрного ринку та вирішення соціальних і гуманітарних проблем сільської місцевості обласною радою ухвалено Програму розвитку та підтримки галузі рослинництва на 2012–2015 роки, яка містить 8 пріоритетних напрямів економічної підтримки з місцевих бюджетів із загальним щорічним обсягом понад 37 млн грн.

У результаті роботи **Запорізького** регіонального комітету в 2011 р. проведено низку заходів щодо залучення інвестицій безпосередньо у розвиток сільського господарства, переробної промисловості, інфраструктури, науково-дослідних робіт. Одним із пріоритетів роботи Запорізького регіонального комітету є розроблення політики сприяння розвитку сільського господарства, в якій має бути раціонально поєднано ринкові та позаринкові механізми (субсидії, дотації, адресна допомога, адміністративне регулювання цін тощо).

VI. Підтримка розвитку туристично-рекреаційної сфери, у т. ч. у спосіб об'єднання зусиль місцевих органів влади, підприємств туристич-

тичного бізнесу та інших зацікавлених організацій щодо створення правових, організаційних та економічних передумов для інтенсивного розвитку туризму в регіонах.

Довідково. Завдяки проведеній роботі підгрупи «Розвиток туризму та рекреації» **Закарпатського** регіонального комітету значного успіху досягнуто в процесі реалізації на території області інвестиційних проектів із використанням мінеральних і термальних вод. Протягом 2011 р. введено в експлуатацію 3 санаторії європейського рівня: ТОВ «Сузір'я» (Свалявський р-н), санаторний комплекс «Термал Стар» (Ужгородський р-н), санаторій «Карпатія» (Хустський р-н); на завершальній стадії – санаторно-курортний комплекс «Деренівська купіль» (Ужгородський р-н) та ЗАТ «Джерела Міжгір'я» (Міжгірський р-н). Розроблені та перебувають на стадії узгодження проекти розвитку пріоритетних гірських територій. Особливістю цих проектів є створення ландшафтних парків зі збереженням екології регіону, розбудовою потужних гірськолижних комплексів: «Петрос» (Рахівський р-н), «Синяк» (Мукачівський р-н), «Полонина Руна» (Перечинський р-н), «Боржавські полонини» (Міжгірський р-н). Вагомим результатом діяльності окремих регіональних комітетів стало проведення низки заходів щодо розроблення Стратегій розвитку туристичної галузі в регіоні.

Провідна роль регіональних комітетів з економічних реформ у процесі реалізації системних реформ на регіональному рівні пов'язана з координацією діяльності місцевої влади. Серед механізмів подібної співпраці – проведення засідань розширеної колегії обласної державної адміністрації із залученням членів створеного в регіоні Комітету з економічних реформ, керівників підприємств та наукових установ, на яких відбувається обговорення стану справ у основних галузях економіки регіону. Подібні заходи протягом 2011 р. проводилися у **Дніпропетровській, Івано-Франківській, Черкаській, Одеській** та інших областях.

Діяльність окремих регіональних комітетів з економічних реформ (**Львівського, Дніпропетровського, Житомирського тощо**) зводилася переважно до оцінки ефективності впровадження окремих програм соціально-економічного розвитку регіонів, підготовки пропозицій щодо удосконалення державної політики за пріоритетними напрямками економічних реформ. Наприклад, **Полтавський** регіональний комітет контролює виконання регіональних програм у сферах:

- соціального розвитку сільських територій;
- розвитку тваринництва;

- забезпечення населення питною водою;
- реформування і розвитку житлово-комунального господарства;
- охорони здоров'я, розвитку освітньої галузі, забезпечення продовольчої безпеки;
- розвитку малого підприємництва;
- будівництва, реконструкції та модернізації об'єктів інфраструктури.

Необхідною умовою посилення легітимності та підвищення якості регіональної політики є безпосередня та опосередкована участь громадськості у заходах із її розроблення. Традиційно ефективними формами взаємодії органів державної влади з бізнесом, громадським сектором, науковими колами залишаються діяльність громадських рад і консультативно-дорадчих органів при центральних та місцевих органах влади, проведення громадських слухань, експертиз, моніторингів. Особливістю діяльності регіональних комітетів з економічних реформ є те, що вони об'єднують у собі всі зазначені вище форми співпраці між владою, бізнесом та громадськістю.

Робота регіональних комітетів здатна вирішити дві найбільші проблеми участі громадськості у координації регіональної політики: недостатня активність місцевої влади щодо забезпечення повноцінної взаємодії з громадським сектором у процесі реалізації державної політики та слабкий рівень оприлюднення результатів такої взаємодії.

Регіональні комітети з економічних реформ посідають особливе місце з-поміж інших подібних органів, наділених консультативно-дорадчими функціями. Особливість пояснюється тим, що комітети були створені, по-суті, централізовано, вони є регіональними «представництвами» Комітету з економічних реформ, до їхньої роботи прикуто увагу вищих органів державної влади, у т. ч. Президента України. Звідси – режим найбільшого сприяння, який дозволив комітетам розпочати свою роботу в досить оперативні строки та реально функціонувати (на відміну від більшості громадських рад, що діють при тих самих обласних державних адміністраціях значною мірою формально). В цьому полягає найбільша перевага діяльності регіональних комітетів з економічних реформ: їхня пов'язаність із обласними державними адміністраціями та загальнонаціональним комітетом дозволяє виконувати роль «ретрансляторів» регіональних інтересів на центральний рівень. Разом з тим консультативно-дорадчий дуалізм комітетів (залежність від ОДА та комітету) може бути і найбільшим недоліком у функціонуванні регіональних комітетів через неоднозначність підпорядкування та відповідальності.

Оцінка діяльності регіональних комітетів з економічних реформ як інструменту регіональної політики ускладнюється залежністю від

обласних державних адміністрацій, при яких вони утворені. Організаційно-технічне забезпечення діяльності окремих комітетів здійснюється апаратом обласної державної адміністрації (Сумська область) або Головним управлінням економіки та апаратом обласної державної адміністрації (Харківська). Разом з тим специфіка та джерела фінансування діяльності комітетів залишаються незрозумілими.

Положення про регіональні комітети створені за аналогією (мають майже ідентичний зміст і структуру), проте помічено певні відмінності: Харківський, Хмельницький, Львівський, Черкаський РКЕ утворені при ОДА, Сумський, Київський, Херсонський – при голові ОДА. Подібні неузгодженості в документах такого рівня дозволяють говорити про різне ставлення до діяльності комітетів з економічних реформ у регіонах.

5. ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Серед найбільш вагомих ризиків та явних перешкод на шляху реформування системи державного управління регіональним розвитком – поширення корупції.

Довідково. *За підсумками проведеного в Гавані Генеральною Асамблеєю ООН міжрегіонального семінару з проблем корупції (1990 р.) у Кодексі поведінки посадових осіб корупцію було визначено як незаконне отримання державним службовцем особистої чи колективної вигоди, а також зловживання службовим становищем для досягнення такої вигоди³⁰. Крім зазначеного, існує дуже багато визначень корупції, які так чи інакше відображають окремі складники цього багатоаспектного явища. Проте вони вказують на схильність посадової особи, наділеної дискреційними повноваженнями, до використання службових можливостей для незаконного особистого збагачення.*

Згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України» від 15 грудня 2005 р. № 3200-IV поширення корупції, хабарництва в органах державної влади (поряд зі зрощенням бізнесу й політики та зростанням організованої злочинної діяльності) належить до основних загроз національній безпеці України.

³⁰ *Международная защита прав и свобод человека: сб. документов.* – М., 1990. – С. 323.

Масштаби поширення корупції в Україні не зменшуються протягом тривалого часу попри антикорупційні заходи, що вживаються на різних рівнях державної влади. Корупційні відносини руйнують засади публічності та суспільної довіри до влади, у т. ч. місцевої та регіональної. У системі державного управління регіональним розвитком корупційні прояви існують під час формування бюджетної політики, при здійсненні державних закупівель чи визначенні виконавців замовлень, що фінансуються з державного або місцевого бюджету тощо. За подібних умов корупція на регіональному рівні де-факто відіграє функцію паралельного (тіньового) державного управління³¹. У результаті негативного впливу корупції порушується діловий клімат, спотворюються засади ринкової конкуренції, порушуються принципи прозорості приватизації державного майна, гальмується розвиток підприємництва.

Згідно з Індексом сприйняття корупції (ІСК) – щорічний рейтинг країн світу, що укладається *Transparency International* – Україна у 2011 р. посіла 152 місце зі 183 держав з оцінкою 2,3 за 10-бальною шкалою (поряд із Таджикистаном)³². Позиції України в зазначеному рейтингу з року в рік змінюються незначно і залишаються низькими: у 2010 р. – 134 місце зі 178 держав, у 2009 р. – 146 зі 180, у 2008 р. – 134 зі 180 тощо. За даними дослідження «Глобальний корупційний барометр» (*Global Corruption Barometer*), у 2010 р. Україна потрапила до групи держав, де найбільш ураженими корупцією політичними інститутами визнаються правосуддя, правоохоронні органи, парламент і система державної служби³³.

Показники масштабів поширення корупції та її сприйняття населенням різних регіонів корелюють із диспропорціями в соціально-економічному розвитку регіонів України.

За даними Київського міжнародного інституту соціології та Європейської дослідницької асоціації, середнє по Україні значення ІСК у 2008–2011 рр. зафіксовано на рівні 37 (100 – найбільше поширення корупції, 0 – найменше)³⁴. Найгірша ситуація спостерігається у Кіро-

³¹ Конончук, С. Політична корупція в очікуванні президентських виборів / С. Конончук // RU. 15-й рік видання. – 2009. – № 36/596 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277113>.

³² *Corruption Perceptions Index 2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

³³ *Global Corruption Barometer 2010* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results

³⁴ *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011: звіт за результатами соціологічних досліджень*. – Київ, 2011. – 47 с.

воградській області, де значення ІСК залишається найвищим з-поміж українських регіонів починаючи з 2008 р. На сьогодні понад половину сфер Сумської, Волинської, Донецької областей та АР Крим, жителі цих регіонів вважають дуже корумпованими. Загалом ІСК зріс за останні три роки в 11 областях, а скорочення спостерігалось лише у п'яти: Харківській (-14,1), Чернігівській (-9,9), Запорізькій (-9,0), Херсонській (-4,5) та Луганській (-3,9). У решті регіонів сприйняття корупції залишилося на рівні 2008 р. Важливе значення щодо відображення традиційності корупційних методів для вирішення поточних проблем має показник досвіду використання особистих зв'язків, «кумівства», при контактах із державними чиновниками. Найвищим він є на заході та в центральних областях України, менш поширена така практика на півдні та сході. З-поміж областей лідерами в рейтингу сприйняття корупції є Волинська та Сумська області, а найнижчі показники – у Запорізькій та Херсонській областях.

Високий рівень корупції на регіональному рівні є системною проблемою соціально-економічного розвитку українських регіонів (поряд із інерцією виживання за рахунок допомоги «від бюджету до бюджету» та домінуванням тактики «латання дірок» над довгостроковою політикою розвитку свого регіону)³⁵.

Представники бізнесу різного рівня вважають, що проблема поширення корупції в Україні криється переважно на регіональному та місцевому рівнях³⁶. Отже, саме із корумпованою системою державного управління тісно пов'язаний незадовільний стан розвитку підприємництва, інвестиційного клімату та нерозвиненість регіональних ринків.

Традиційно населення звертає особливу увагу на поширення корупційних проявів у сферах, тісно пов'язаних із його повсякденним життям: функціонування системи шкільної та дошкільної освіти, медичного обслуговування, ВНЗ, ДАІ тощо.

У системі державного управління регіональним розвитком корупція найчастіше може виявлятися під час таких процесів, як³⁷:

³⁵Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів 15 вересня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/206.html>

³⁶Коррупція: український рецепт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/ua/and-events/news/all/korupczyua-ukraynskuj-recept.html>

³⁷Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контролю-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/894>; *Захід* лякає корупція та бюрократія в «джунглях» українського бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparentukraine.org/?p=85>; *Основна проблема в Україні – корупція та непрозора приватизація* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukr.lb.ua/news/2012/06/07/nalogovaya_nagruzka_seychas_samaya.html

- видання ліцензій на право займатися виробничою чи підприємницькою діяльністю, видання дозволів на встановлення об'єктів роздрібно торгівельної діяльності чи засобів реклами;
- приватизація об'єктів державної власності (у спосіб встановлення заниженої вартості об'єктів у інтересах окремих осіб, втручання у процес аукціону, створення штучних обмежень і перешкод для доступу до торгів тощо);
- визначення пільг, встановлення інвалідності, видання санаторно-курортних путівок, направлення для безкоштовного лікування чи оздоровлення; ціноутворення на лікарські засоби; отримання права щодо переорієнтації навчальних закладів на контрактні форми навчання, організації платних навчальних курсів для абітурієнтів, втручання у роботу приймальних комісій чи безпосередньо в навчальний процес – в освітній, медичній та інших соціальних сферах;
- розпаювання земель, використання заповідних зон чи земель рекреаційного призначення, виділення земельних ділянок для приватного будівництва, виведення земель сільськогосподарського призначення тощо.

За оцінками експертів Центру соціальних експертиз Інституту соціології НАН України, корупція є чинником, що перешкоджає ефективному функціонуванню **житлово-комунального господарства**. ЖКГ є однією з найменш реформованих сфер. Головною проблемою вітчизняного ЖКГ слід вважати непрозорість нарахування тарифів за надані послуги, що пов'язується з недосконалістю нормативно-правового регулювання процесів ціноутворення та відсутністю ефективної системи контролю бюджетного фінансування галузі (бюджетні кошти в житлове господарство направляються виключно з місцевих бюджетів: близько 30 % – з бюджетів регіонального рівня і районних, 70 % – з бюджетів міст, селищ і сіл). Вважається, що найбільш корумпованими є ті структури ЖКГ, які надають послуги щодо обслуговування населення із водо-, газо-, теплопостачання та водовідведення.

У своєрідному рейтингу корумпованості **медичних установ** найчастіше лідерами визнаються пологові будинки та лікарні, меншою мірою – поліклініки та швидка допомога. Поширеними проявами корупції в медицині є псевдодіагностика та маніпулювання випискою лікарських препаратів, фальсифікування та продаж довідок чи іншої медичної документації, хабарі за проведення операцій, нецільове використання коштів (у т. ч. благодійних внесків) тощо.

Корупція у **системі державних закупівель**, як і в будь-якій іншій сфері, пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом (перерозподілом) матеріальних ресурсів, що спричиняє значні втрати дер-

жаві. Унаслідок штучного завищення закупівельних цін на товари чи послуги держава зазнає фінансових збитків; з-поміж інших розповсюджених загроз – падіння показників якості, порушення норм і стандартів, невиконання технічних умов договорів. Як наслідок – громадяни та окремі суб'єкти підприємницької діяльності втрачають довіру до місцевої влади та держави в цілому.

Серед чинників, що порушують корупцію у сфері державних закупівель – недосконалість нормативно-правової бази щодо оголошення, проведення тендерів, визначення їх результатів. Відповідальність замовників за порушення тендерних процедур і завдання збитків державі часто неспівставна з отриманими чи потенційними вигодами. Водночас покарання учасників процедур тендерних закупівель, які вступили у змову із замовником з метою спрощення чи уникнення конкурентного відбору, взагалі відсутнє.

З метою запобігання проявам корупції у сфері державних закупівель 6 червня 2010 р. було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-17, що стало позитивним кроком для стабілізації ситуації у сфері державних закупівель³⁸. Разом з тим окремі аспекти цієї проблеми залишилися неврегульованими, що створює умови для вчинення корупційних діянь:

- перелік документів, які підтверджують відповідність учасника закупівель кваліфікаційним критеріям, визначається замовниками на власний розсуд;
- значний розмір плати за подання скарги щодо державних закупівель (5000 грн для товарів і послуг, 15000 грн для робіт) зважає можливості захисту прав, порушених під час процедури закупівель;
- залишається невизначеним загальний порядок здійснення державного регулювання та контролю у сфері державних закупівель тощо.

Підприємництво та громадськість на регіональному рівні дедалі частіше стикаються з механізмами відтворення кругової поруки, за якої місцеві чиновники, податкові та митні органи прикривають один одного. Корупційні дії часто супроводжують діяльність бюро технічної інвентаризації, пожежних інспекцій, СЕС, митниці, податкової інспекції та інших державних інституцій, що наділені контрольно-інспекційними та дозвільними функціями, володіють компетенцією щодо перевірки (регулювання) підприємницької діяльності. Шляхом

³⁸ *Розвиток законодавства з питань державних закупівель та проблемні питання його застосування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0041323-11/conv/print1317324976403809>

до мінімізації корупції у вказаних сферах є дерегуляція, скорочення кількості інструкцій та дозвільної документації, забезпечення прозорості процесу надання публічних послуг. За словами Президента України, «будь-яка контрольно-наглядова діяльність повинна бути чітко регламентована і підпорядкована меті сприяти підприємництву, а не бути джерелом збагачення ділків, що торгують владою»³⁹.

Підгрунтя для виникнення корупційних зловживань створюється і у результаті правової неврегульованості таких окремих питань формування та виконання **місцевих бюджетів, як:**

- децентралізація бюджетних коштів дозволяє говорити про застосування в окремих випадках вільного (суб'єктивного, не внормованого) механізму розподілу коштів;

- зосередження у компетенції обласних і районних рад питань розподілу обсягу трансферів між бюджетами міст районного значення, селищ і сіл. Така ситуація невмотивовано (з огляду на те, що більшість життєво важливих функцій передано для фінансування на низовий рівень управління) посилює роль обласних і районних рад у розподілі коштів, створюючи передумови для лобювання посадовцями власних інтересів (у т. ч. економічних).

Зменшення проявів корупції на всіх рівнях державного управління потребує комплексного застосування і профілактичних, і жорстких контрольно-адміністративних заходів. Загалом у світовій практиці виокремлюють два основні напрями боротьби з корупцією: поширення на місцевому рівні принципів концепції «доброго врядування» та сприяння формуванню у громадськості своєрідного «нульового рівня толерантності» щодо проявів корупції (створення атмосфери «тотального неприйняття корупції»).

***Довідково.** У інституціональній економіці виникнення корупції пов'язують із високою «ціною підкорення закону»: йдеться про грошові та альтернативні витрати суб'єктів господарювання, пов'язані з жорстким дотриманням законодавства. Отже, якщо офіційна «ціна підкорення закону» вища, ніж витрати на корупційні дії, то корупція розвиватиметься швидкими темпами. Таким чином, найбільш дієвим способом подолання корупції є запровадження регуляторних заходів, спрощення дозвільних процедур та приведення національного законодавства до стандартів демократичних країн.*

³⁹Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів 15 вересня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21206.html>

На міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях», що відбулися 1 листопада 2011 р., розглядалися ідеї щодо сприяння регіональному та місцевому розвитку в Україні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та у межах концепції «доброго врядування» (див. Дод. 4). Головними принципами домінуючої в Європі системи «доброго врядування» є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті управлінських рішень⁴⁰. В українських реаліях це передбачає наближення управління до людей, їхню безпосередню участь у різних формах місцевого та регіонального управління, заміну взаємовідносин за принципом «керівник–громадянин» на відносини типу «постачальник послуг–клієнт». У межах політики запобігання корупції дія концепції пов'язується із реформуванням системи державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів щодо пріоритетності особистих інтересів перед суспільними.

За висновками Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), корупція в Україні значною мірою поширюється через відсутність сильної неурядової організації, що системно займалася б проблемами боротьби з корупцією і була б впливовим партнером органів державної влади. На сьогодні в Україні зареєстровано понад 100 різноманітних громадських формувань, що задекларували наміри боротися з корупцією (переважно на регіональному та місцевому рівнях). Проте значна частина таких організацій припинила діяльність невдовзі після реєстрації. На практиці йдеться про так зване «грантоїдство»: організація створюється на грантові кошти іноземних інституцій лише формально, але реально не займається виконанням своїх статутних завдань. Така практика сформувала скептичне ставлення населення та органів влади до функціонування неурядових організацій. На регіональному рівні сприяти протидії корупції можуть агенції регіонального розвитку (АРР). Проте часткова декларативність діяльності агенцій, а також відсутність відповідної нормативно-правової бази створюють перешкоди у реалізації антикорупційного потенціалу АРР.

Боротьба з корупцією, ініціатива щодо якої виникає на вищому рівні державного управління, потребує розвитку демократії, широкого залучення громадськості. Антикорупційні заходи не принесуть успіху, якщо не знайдуть підтримки з боку суспільства. Одрозу «мобілі-

⁴⁰Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності: доп. Лабораторії законодавчих ініціатив. – Київ, 2009. – С. 3.

зувати» громадськість на кампанію активної протидії корупції дуже складно, проте успіхи у цій царині, досягнуті в окремих регіонах, можуть стати вагомим доказом ефективності державної антикорупційної політики. У такому разі значна роль у протидії корупції відводиться системі державного управління регіональним розвитком, що має забезпечити активну участь громадськості у боротьбі з корупцією завдяки таким діям, як:

- консолідація представників приватного сектору, громадськості та місцевої влади;
- активізацію участі населення у процесах прийняття рішень (у спосіб проведення громадських слухань, громадських обговорень проєктів нормативно-правових, у т. ч. регуляторних актів), посилення прозорості їх прийняття та оцінки виконання, використовуючи механізм громадських експертиз;
- забезпечення ефективного доступу населення до інформації та проведення заходів щодо інформування населення (у т. ч. щодо питань використання (формування) фінансових потоків на потреби місцевого розвитку; питань землевідведення тощо);
- поширення у суспільстві негативного ставлення до корупції, підтримка законності та прозорості у прийнятті управлінських рішень, що стосуються повсякденного життя людини;
- налагодження просвітницької діяльності з питань верховенства права, подолання правового нігілізму, підвищення правової культури населення.

6. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОРІЄНТИРИ ОРГАНІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Важливою функцією державного управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління всіх рівнів, віднайти нові резерви та можливості їх задіяння є *контроль*. У сучасних умовах реформування регіонального розвитку процеси децентралізації державного управління мають супроводжуватися удосконаленням централізованого контролю. При цьому передача відповідальності за прийняття рішень згори донизу, делегування дедалі більших повноважень органам управління на місцевому рівні об'єктивно вимагають посилення контролю у системі дер-

жавного управління регіональним розвитком. Зазначимо, що існування контролю у сфері державного управління апріорі обумовлюється дією принципу верховенства права, визначенням ролі різних органів влади у системі влади держави, захистом прав громадян, є невід'ємним складником ефективного управління державною власністю.

Довідково. *Суб'єктами контролю в державному управлінні є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації тощо.*

За висновками експертів у галузі права, в Україні немає структурно визначеної системи органів державного контролю у сфері виконавчої влади: існують лише окремі системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, між якими майже відсутній зв'язок, та єдиний регулюючий центр на рівні всієї системи органів виконавчої влади; органи контролю не мають єдиного організаційного центру, який би спрямовував, координував і здійснював регулятивний вплив на органи контролю у системі виконавчої влади. Водночас під час реалізації повноважень органами виконавчої влади трапляється їх перевищення, втручання у діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень і порушення чинного законодавства. За всім цим певною мірою вбачається відсутність чіткої структури та законодавчої визначеності механізму контролю, контрольних органів, які могли б відігравати регулюючу роль і не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджувати і припиняти неправомірні дії та застосовувати заходи адміністративного впливу⁴¹.

З іншого боку, існує необхідність формування системи громадського контролю над діяльністю влади, про що 26 березня 2012 р. заявив Секретар Ради національної безпеки і оборони України А. Клюєв. У цьому контексті завдання влади знаходиться у двох площинах: з одного боку, необхідно зміцнювати інститути громадянського суспільства, з іншого – системно удосконалювати процедури участі громадян в обговоренні та виробленні рішень і органів державної влади, і місцевого самоврядування, а також домагатися їх виконання. При цьому йдеться не лише про співпрацю органів влади з громадськими організаціями, а й про інші форми здійснення демократії: громадські збори, слухання, місцеві референдуми⁴².

⁴¹Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С 353.

⁴²[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/news/1252.html>

Природа і масштаб контролю у сфері державного управління регіональним розвитком мають бути диференційованими залежно від того, здійснюються заходи відповідними органами влади від імені вищих органів чи є результатом власної компетенції⁴³.

Система контролю у сфері державного управління регіональним розвитком містить три складники:

1) *попередній контроль* (на стадії формування Державної стратегії регіонального розвитку, стратегій розвитку регіонів, програм соціально-економічного розвитку держави та регіонів, планів їх реалізації, нормативно-правових актів, спрямованих на їх забезпечення);

2) *поточний контроль* (у процесі реалізації вказаних вище стратегій, програм, планів і нормативно-правових актів);

3) *заключий контроль* (за результатами виконання вищезазначених стратегій, програм, планів та актів).

В інституційно-правовому вимірі удосконалення системи контролю за діяльністю місцевих органів влади має включати:

- забезпечення відповідності заходів адміністративного контролю важливості інтересів, які він має намір охороняти (зокрема, у цьому контексті необхідним є визначення чіткої компетенції органів влади у сфері регіональної політики);

- визнання основної ролі політичного нагляду громадянами за діяльністю місцевих органів влади (у т. ч. у спосіб унормування відповідних інструментів прямої демократії, розбудови статутного права);

- посилення прозорості діяльності місцевих органів влади та забезпечення громадської природи тих управлінських рішень, витрати на які покриваються суспільством (громадою); посилення реальної спроможності доступу громадянського суспільства до процесу прийняття таких рішень;

- передбачення у законодавстві існування органу, призначеного *ad hoc*, замість органу, що діяв з порушенням законодавства (наприклад, у питаннях, коли керівник відповідного органу влади, зокрема, самоврядного, буде неспроможний виконувати власні (делеговані йому) повноваження). Важливим у цьому питанні є удосконалення законодавства у сфері і місцевого самоврядування, і судочинства у спосіб законодавчого визначення процедур заміщення органів влади;

⁴³*Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/savivalda_1/R_98_supervision_of_local_authorities_action.pdf

- запровадження процедур, які місцеві органи влади можуть ініціювати самостійно, у т. ч. для вирішення внутрішніх конфліктів. У цьому контексті важливими є зміцнення діалогу між центральними та місцевими органами влади (у т. ч. завдяки вдосконаленню системи підготовки кадрів, підвищенню кваліфікації); удосконалення функцій консультування та оцінювання незалежними інституціями (наприклад, у сферах фінансів та управління), що зумовлює розбудову діяльності агенцій регіонального розвитку.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для успішного реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні необхідно забезпечити координацію державної регіональної політики з основними напрямками та завданнями реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», положеннями Національного плану дій з реалізації Програми економічних реформ на 2012 р., іншими документами (механізмами та інструментами), що визначають стратегічні напрямки регіональної політики в Україні (див. Дод. 7) та здійснити такі системні заходи.

І. Створення дієвого інституційно-правового базису (інституційно-правового поля) регіонального розвитку, в т. ч. у спосіб розроблення та прийняття таких законодавчих актів, як:

- Закон України «Про засади державної регіональної політики», у якому має бути визначено мету, принципи, завдання та спрямованість державної регіональної політики на вирішення проблем розвитку регіонів та інших адміністративно-територіальних утворень; законодавчо визначено умови розвитку адміністративно-територіальних утворень, забезпечення їх економічної та соціальної єдності; унормовано принципи державної регіональної політики (конституційності, координації та партнерства, об'єктивності, відкритості, прогнозованості та послідовності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування). У Законі мають бути унормовані засади державно-регіонального та державно-приватного партнерства; закладене підґрунтя імплементації українського та європейського законодавства щодо реалізації державної регіональної політики, інструментарій використання коштів структурних фондів (у т. ч. структурних фондів ЄС) на потреби збалансованого регіонального розвитку;

- оновлена редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (зокрема, в частині розширення повноважень місцевих органів влади (і виконавчої, і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку, вирішення проблем, спільних із сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав (у межах міжнародного, у т. ч. – транскордонного, співробітництва);

- Закон України «Про Державний фонд регіонального розвитку» з визначенням цього фонду як єдиного джерела консолідації та координації фінансових ресурсів з усіх джерел, визначених законодавством, для досягнення довгострокових цілей держави у сфері регіональної політики;

- Закон України про фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні, що дозволить підвищити ефективність фінансового та ресурсного забезпечення громад у частині створення стимулів і механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій;

- зміни до Господарського кодексу України в частині визначення *кластера* як одного зі спеціальних видів господарювання на регіональному рівні, в т. ч. у спосіб визначення правового режиму поняття «кластер», унормування процедури створення та стимулювання інноваційної діяльності у межах кластерів, визначення ролі кластерів як дієвих інструментів реалізації проектів міжрегіональної кооперації та інтеграції (в т. ч. у сфері імпортозаміщення);

- Закон України «Про державне стратегічне планування» з чітким визначенням ієрархії документів стратегічного планування, розроблення на його основі та прийняття Інноваційної стратегії України на 10-річний період (та узгодження її базових положень з положеннями нової Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року);

- Закон України «Про міжнародну технічну допомогу», норми якого мають чітко закріпити на законодавчому рівні механізм залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема на потреби регіонального розвитку;

- закони України «Про адміністративно-територіальний устрій» та «Про статус міста Севастополь» з метою упорядкування, систематизації та модернізації системи адміністративно-територіального устрою, уніфікації об'єктів управління – адміністративно-територіальних одиниць, більш повного залучення адміністративно-територіальних одиниць у особі органів влади та самоврядування до управління розвитком території;

- Закон України «Про комунальну власність» з метою правового унормування статусу комунальної власності, об'єкти якої є конституційно визначеною матеріальною основою місцевого самоврядування і доходи від діяльності яких складають вагому частку надходжень до місцевих бюджетів, а також для упорядкування розмежування об'єктів державної та комунальної власності;

- Закон України «Про території пріоритетного розвитку», положення якого мають унормувати порядок визначення, правові й економічні основи статусу та функціонування територій пріоритетного розвитку; забезпечити впровадження на цих територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності, сприяти формуванню «точок зростання» та «ареалів розвитку» (у т. ч. ідеться і про «точкові» інвестиційні проекти, і про розвиток регіональних (міжрегіональних) кластерів); запровадити дієві стимули щодо створення та збереження на територіях пріоритетного розвитку нових робочих місць; визначати загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку; гарантувати стабільність інституційно-правового забезпечення та державну підтримку місцевої економічної ініціативи на територіях пріоритетного розвитку;

- зміни до Закону України «Про благодійництво та благодійну допомогу» та Закону України «Про ендавмент» з відповідним оновленням чинного законодавства у напрямі поширення практики залучення коштів юридичних та фізичних осіб на потреби благодійництва, благодійної та адресної соціальної допомоги і на загальнонаціональному, і на місцевому (регіональному) рівні; імплементації вітчизняного законодавства щодо благодійництва та благодійної допомоги до кращих європейських та світових юридичних практик вирішення системних проблем у цій сфері (в т. ч. у спосіб визначення місця та ролі інституту «ендавмент» у нормативно-правових актах, що регламентують регіональну політику та державне управління регіональним розвитком).

II. Створення дієвого інституційно-правового забезпечення розбудови системи контролю за діяльністю місцевих/регіональних органів влади, що передбачає таке:

- чітке визначення компетенції органів влади у сфері розроблення, впровадження державної регіональної політики;

- законодавче унормування та/або удосконалення відповідних інструментів прямої демократії (у т. ч. місцеві референдуми; загальні збори членів громади; громадські слухання; місцеві ініціативи тощо);

- законодавче унормування процедури розроблення та реалізації статутного права (у т. ч. статут громади), що сприятиме визнанню про-

відної ролі політичного та соціально-економічного наглядю громадян (членів громади) за діяльністю місцевих органів влади;

- унормування поняття та порядку надання адміністративних (публічних) послуг, сприяння поширенню принципів електронного урядування – основи гарантування прозорості діяльності місцевих органів влади та забезпечення громадської природи управлінських рішень, витрати на які покриваються суспільством (громадою). Це посилить реальну участь громадськості у процесі прийняття управлінських рішень (насамперед на регіональному та локальному рівнях), сприятиме становленню в Україні демократичного громадянського суспільства;

- передбачення у законодавстві України існування органу, призначеного *ad hoc*, замість органу, що діяв з порушенням законодавства (наприклад, у питаннях, коли керівник відповідного органу влади, зокрема, самоврядного, буде неспроможний виконувати власні повноваження). Важливим у цьому питанні є удосконалення законодавства й у сфері місцевого самоврядування, й судочинства у спосіб законодавчого визначення процедур із заміщення винних (недієспроможних) органів влади;

- передбачення законодавчого унормування процедур, які місцеві органи влади можуть ініціювати самостійно для вирішення внутрішніх (управлінських) конфліктів з метою налагодження конструктивного діалогу між центральними та місцевими органами влади (у т. ч. у спосіб задіяння потенціалу консультування та оцінювання незалежними (експертними) інституціями, широкого залучення до цього процесу агенцій регіонального розвитку та інституцій громадськості.

III. Створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та її регіонів на основі забезпечення єдності підходів та основних пріоритетів, урахування складників, що визначають специфіку розвитку кожного регіону України. Основою цього процесу має стати прийняття нової Державної стратегії регіонального розвитку (на період до 2020 року).

З-поміж базових напрямів Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року слід визнати.

1. Означення спектра проблем, що характеризують регіональний розвиток у нових, посткризових умовах, у т. ч.:

- недостатня інтегрованість регіонів у господарський простір країни та їх орієнтованість на експортне виробництво сировини та напівфабрикатів при незадовільних показниках насичення внутрішнього національного ринку готовими товарами національного виробництва;

- недостатнє представлення інвестиційних можливостей територій, нестача інвестиційно привабливих об'єктів і відсутність сприятливих умов для стимулювання інвестування;

- відсутність умов і стимулів для запровадження інновацій на місцевому та регіональному рівні (у т. ч. на рівні сільських, віддалених, периферійних територій);

- значна кількість депресивних територій;
- транспортна недоступність окремих населених пунктів (у т. ч. сільських, віддалених територій);

- територіальна нерівномірність розподілу трудових ресурсів;

- відсутність ресурсного забезпечення реструктуризації регіональної економіки;

- низький рівень задіяння потенціалу міжрегіонального співробітництва;

- слабкий рівень розвитку підприємницького середовища;

- занепад житлово-комунального господарства;

- нерациональне природокористування та ескалація екологічних загроз тощо.

2. Розширення цілей стратегічного планування, у т. ч.:

- підвищення ефективності державного управління у сфері регіонального розвитку;

- створення умов для ефективної реалізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів;

- забезпечення розвитку та ефективного використання людських ресурсів на регіональному рівні;

- формування сприятливих умов для зростання масштабів та інтенсивності міжрегіональної економічної співпраці;

- створення підґрунтя та стимулювання процесів оновлення основних фондів, і у передусім на основі запровадження інновацій, системного впровадження енергоощадних, «зелених» технологій;

- забезпечення сталого екологічнобезпечного розвитку регіонів;

- збільшення конкурентоспроможності регіональних економік, у т. ч. на зовнішніх ринках.

З метою посилення структурованості та цільової орієнтації тексту Стратегії на досягнення сталого збалансованого розвитку регіонів України доцільно сформулювати пріоритети трансформації соціально-економічного розвитку регіону, до кожного з них сформулювати цілі та завдання щодо досягнення і за можливості вказувати прогностні показники виконання завдань, а також визначати джерела їх фінансування. Таке структурування дозволить досягти прогнозованих цілей, забезпечити раціональне витрачання коштів.

3. Удосконалення механізму реалізації Стратегії з урахуванням розроблення та впровадження таких складників, як:

- нормативно-правове забезпечення механізмів реалізації Стратегії;
- організаційне забезпечення реалізації Стратегії (угоди щодо регіонального розвитку, державні цільові програми, регіональні стратегії розвитку, програми соціально-економічного та культурного розвитку);
- фінансування реалізації Стратегії та визначення пріоритетності фінансування стратегічних цілей;
- прогнозування досягнення стратегічних цілей;
- визначення етапів виконання Стратегії;
- моніторинг досягнення стратегічних цілей;
- науково-методичне забезпечення реалізації Стратегії.

Підвищення дієвості державної регіональної політики в Україні потребує підготовки проекту та ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, з урахуванням усіх зазначених вище стратегічних напрямів реалізації політики регіонального розвитку, комплексного задіяння визначених механізмів та інструментів.

IV. Розроблення та прийняття Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні, положеннями якої має бути передбачено:

- створення сучасної ефективної системи державного управління регіональним розвитком, спрямованої на забезпечення зменшення регіональних диспропорцій, підвищення конкурентоспроможності регіонів, надання якісних публічних послуг населенню;
- законодавче визначення вимог до сучасної системи державного управління регіональним розвитком;
- створення єдиної системи стратегічного планування і прогнозування розвитку держави та її регіонів на основі забезпечення єдності підходів і головних пріоритетів, а також урахування складників, що визначають специфіку розвитку кожного регіону;
- формування ефективного та прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку;
- створення законодавчого підґрунтя для удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи;
- модернізацію існуючих виробництв, створення нових виробничих підприємств на регіональному рівні національного господарства, створення системи регіональних кластерів;
- розблокування за допомогою заходів державного управління економічних стимулів саморозвитку регіонів, формування «точок зростання».

тання» та «ареалів регіонального розвитку» на місцевому, регіональному рівні.

V. Запровадження інституту Координаційної ради з розробки та реалізації заходів державної регіональної політики. Досі функції координації системних соціально-економічних реформ, модернізації регіональних комплексів і заходів управління регіональним розвитком виконують Комітет з економічних реформ та регіональні комітети з економічних реформ, що діють на цьому рівні.

Для реалізації державної регіональної політики, досягнення збалансованого розвитку регіонів діяльність комітетів на найближчу перспективу має бути спрямована на інституціональну підтримку й упровадження системних економічних реформ і на регіональному, і на загальнонаціональному рівні; на стабілізацію розвитку та економічне зростання регіональних економічних комплексів, розширення ємності внутрішнього ринку України. Стабілізація національної економіки, успішне впровадження системних соціально-економічних реформ – основа зростання добробуту й підвищення рівня та якості життя населення України.

Регіональні комітети з економічних реформ мають забезпечити моніторинг перебігу економічних реформ у регіонах, у т. ч. щодо внесення змін до регіональних стратегій відповідно до положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», що дозволить виявити прорахунки та системні недоліки упровадження державної регіональної політики на місцевому (регіональному) рівні та забезпечити на цій основі підготовку обґрунтованих державно-управлінських рішень.

До пріоритетних завдань регіональних комітетів мають належати:

- визначення механізмів здійснення економічних реформ та опрацювання заходів, спрямованих на реалізацію економічних реформ на регіональному рівні (з широким залученням громадськості до їх обговорення);

- підготовка пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з метою ефективного впровадження економічних реформ на державному та регіональному рівнях;

- запровадження та координація процесів системної модернізації базових сфер соціально-економічного та суспільного розвитку на регіональному рівні, у т. ч.:

- реформування системи медичного обслуговування у регіонах;
- сприяння розвитку міжрегіонального співробітництва;
- сприяння активізації місцевої економічної ініціативи, широке залучення приватного капіталу для фінансування спільних регіональних та міжрегіональних проектів, об'єднання фінансо-

вих та матеріальних ресурсів сусідніх регіонів та їх інвестування у спільні проекти з метою поліпшення умов та якості життя на регіональному рівні;

- сприяння поліпшенню інвестиційного клімату та залученню інвестицій у економіку регіонів;
- сприяння концентрації виробничих ресурсів, розвитку інвестиційної інфраструктури;
- забезпечення тісної співпраці місцевої влади та бізнесу з метою внутрішнього облаштування територій, здійснення системних реформ на регіональному рівні та вирішення нагальних питань місцевого (територіального) розвитку;
- підтримка розвитку малого та середнього бізнесу, стимулювання підприємницької діяльності, відродження економічної активності на регіональному (місцевому) рівні;
- підтримка (здійснення) реформ у напрямі дерегуляції, спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності, сприяння суб'єктам малого підприємництва у доступі до джерел фінансових ресурсів;
- підготовка до реалізації земельної реформи на місцевому (регіональному) рівні;
- забезпечення економічної і територіальної доступності соціальних послуг для мешканців сільських територій, розбудову соціальної та інженерної інфраструктури сільських поселень;
- підтримка розвитку туристично-рекреаційної сфери на регіональному (місцевому) рівні, в т. ч. у спосіб об'єднання зусиль місцевих органів влади, підприємств туристичного бізнесу та інших зацікавлених організацій щодо створення правових, організаційних та економічних передумов для інтенсивного розвитку туризму в регіонах тощо.

VI. Реалізація національних проектів – масштабних економічних проектів, що мають стратегічне значення, спрямованих на вирішення найгостріших проблем регіонів і спроможних сформувати «точки зростання», «ареали розвитку» національної (у т. ч. регіональної) економіки, стають осередками залучення інвестиційних ресурсів на регіональному (місцевому) рівні. Це потребує задіяння потенціалу державного управління регіональним розвитком для створення дієвих адміністративних, інституціональних, регулятивних, економічних та інших стимулів до реалізації та впровадження національних проектів на регіональному (місцевому) рівні.

VII. Реформування системи державного управління регіональним розвитком є одним із визначальних напрямів щодо подолан-

ня корупції (водночас успіхи реформування системи державного управління регіональним розвитком безпосередньо залежать від темпів і результатів упровадження антикорупційної політики). Такий підхід потребує виявлення та усунення чинників, що сприяють (або можуть сприяти) виникненню корупції на всіх рівнях системи державного управління. Складниками цього процесу слід визнати таке:

- забезпечення в українському суспільстві, у середовищі органів державного управління всіх рівнів знань базових положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., у т. ч. ознайомлення, популяризація його положень у ЗМІ за допомогою засобів соціальної реклами;

- здійснення просвітницьких заходів, проведення громадських кампаній з підвищення правової освіти та правової культури суспільства щодо антикорупційної тематики;

- формування у населення України активної громадянської позиції щодо неприйняття корупції та корупційних методів для вирішення нагальних проблем суспільного та соціально-економічного розвитку;

- лібералізація регуляторної політики, у т. ч. спрощення процедур щодо надання бізнес-структурам необхідних ліцензій, дозволів, патентів; розмежування повноважень органів державної влади з надання адміністративних послуг і виконання контрольних-наглядових (інспекційних) функцій;

- забезпечення прозорості діяльності органів влади всіх рівнів, прийняття державно-управлінських рішень щодо процесів приватизації, здійснення державних закупівель, проведення тендерів та аукціонів, виділення земельних ділянок та інших заходів, пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності тощо;

- забезпечення прозорості (гласності, публічності) у системі організації та надання міжбюджетних трансфертів з метою виключення можливості нецільового (або неефективного) витрачання бюджетних коштів;

- реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у напрямку забезпечення (підвищення) її професійності, гарантування нейтральності (у процесі прийняття рішень стосовно політичної та економічної сфер);

- розвиток електронного врядування;

- забезпечення ефективного державного та громадського контролю за діяльністю підприємств – надавачів публічних послуг з боку житлово-експлуатаційних управлінь, управлінь охорони здоров'я, управлінь освіти, виконавчих комітетів районних чи міських рад,

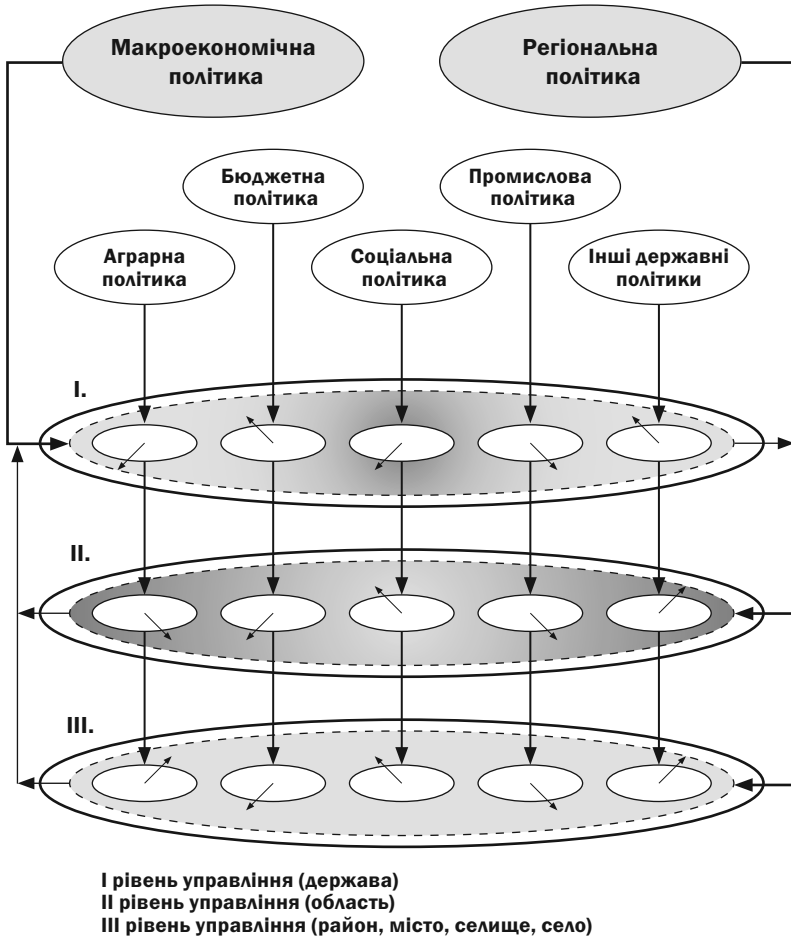
управлінь захисту прав споживачів, створення умов для залучення до цього процесу громадських організацій;

- використання засобів соціальної підзвітності, у т. ч. організація консультаційно-інформаційних служб для інформування громадськості про комплекс гарантованих публічних послуг, що надаються державними та комунальними установами; організація громадського моніторингу корупційних правопорушень у сферах надання публічних послуг;

- поширення у суспільстві інформації про прояви корупції, викриття корупціонерів, популяризація антикорупційних заходів на всіх рівнях державного управління (особливо місцевому та регіональному) із застосуванням потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій (інтернет, соціальні мережі тощо), залучення ЗМІ та засобів соціальної реклами;

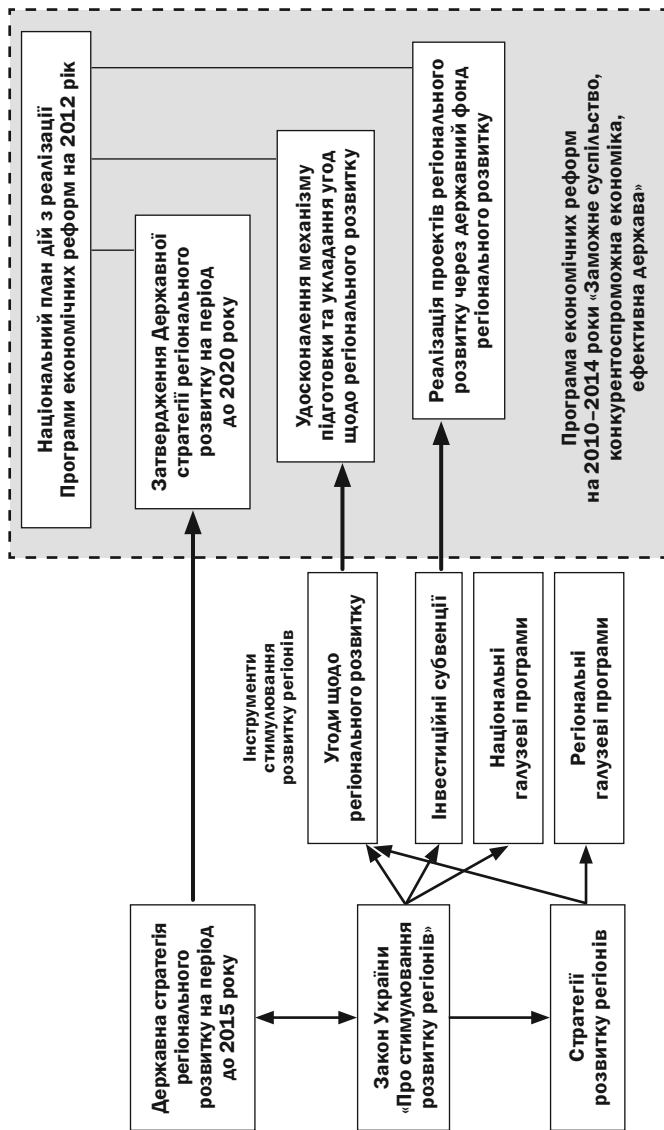
- проведення органами влади та інститутами громадянського суспільства консолідованої дослідницької та пропагандистської роботи щодо інформування населення про здійснення корупційних правопорушень, результати завершення антикорупційних розслідувань, оприлюднення даних про покарання за корупційні дії посадових осіб; проведення публічних антикорупційних розслідувань із залученням ЗМІ.

Місце регіональної політики у системі державної соціально-економічної політики України⁴⁴



⁴⁴Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – С. 9.

Стратегічні напрями реформування системи управління розвитком регіонів



Загальна характеристика проблематики наукових досліджень світових шкіл регіоналістики

Англо-американська школа регіоналізації у процесі дослідження актуальних проблем регіонального розвитку та визначення напрямів розвитку та шляхів удосконалення регіонального управління надає перевагу сукупності міждисциплінарних досліджень економічних, соціальних, політичних, географічних та інших чинників впливу на регіональний розвиток, що і утворюють разом регіональну проблематику⁴⁵. Такий підхід розглядає регіональну політику та регіональне управління як дії державних інститутів щодо вирішення проблеми алокації ресурсів, мінімізації диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, пошук шляхів досягнення збалансованого розвитку у межах окремо взятого регіону тощо⁴⁶.

Європейська школа регіоналізації виокремлює регіональні питання стосовно різних галузей науки. За такого підходу аналізу підлягають: природні зони; регіони за територіально-адміністративним та адміністративно-політичним поділом; економічні регіони (індустріальні, аграрні тощо); соціально-економічні регіональні утворення (прикордонні, транзитні, євразони тощо); екологічні регіони (біозони) тощо.

Водночас як об'єкт цілеспрямованої регіональної політики просто-територіальне розмежування зазвичай представляється за принципом поділу регіонів за окремою ознакою або їх комбінацією, наприклад за рівнем ВВП на одну особу; за показником питомої ваги обсягів виробництва ВРП (ВДВ) у регіональному вимірі; рівнем безробіття тощо. Такий підхід дозволяє урахувувати різні критерії регіонального соціально-економічного розвитку, але увага переважно акцентується на місці регіону у системі загальнодержавного поділу праці та його економічній спеціалізації.

Роль системи регіонального управління за такого підходу розглядається як «зв'язуюча ланка», як «координатор», що дозволяє урахувати та віднайти компроміс соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів

⁴⁵Hoover, E. M. Introduction to Regional Economics / E. M. Hoover, F. An. Girra-tani. – 3-d Edition. – N – Y, 1996. – 436 p.

⁴⁶Bradfield, M. Regional Economics: analysis and policies in Canada / M. Bradfield. – Toronto; Tokyo, 1988. – 256 p.; Chandler, A. D. Strategy and structure / A. D. Chandler. – Cambridge: chapters in the history of the industrial enterprise: MIT Press, 1962. – 463 p.; Morison, Y. The regeneration of local economies / Y. Morison – Oxford : Clarendon press, 1987. – VIII. – 212 p.

господарювання на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях⁴⁷.

Українська школа регіоналістики, аналізуючи питання регіонального розвитку, робить спробу поєднання комплексного, міждисциплінарного підходу англо-американської школи та диференційованого (відповідно до різних сфер регіонального розвитку) підходу європейської традиції регіоналістики. У цьому напрямі традиційно проводяться дослідження розвитку та розміщення продуктивних сил України, акцентується увага на особливостях географічного розташування та природно-кліматичних умовах існування регіонів, їх забезпеченості сировиною та корисними копалинами (саме ці чинники розглядаються як об'єктивне, консервативно-традиційне підґрунтя регіонального розвитку).

За такого підходу проблема нерівномірності, диференціації регіонального розвитку (як основна перешкода для стабільного, збалансованого регіонального зростання) може бути вирішена у спосіб *упровадження науково виваженої державної регіональної політики, скорегована за допомогою заходів регіонального управління*. Критерієм успішності регіонального управління (до настання світової фінансової кризи 2008–2009 рр.) традиційно називали комплексність і пропорційність у розміщенні продуктивних сил; досягнення оптимального співвідношення територіального та галузевого принципу в процесі стратегічного планування регіонального розвитку⁴⁸.

Теоретичні підходи, вироблені в українській регіоналістиці, відкривають простір *для швидкої адаптації* завдань, функцій, принципів національної регіональної політики та системи регіонального управління до викликів глобалізації та нових вимог, що висуває зміна ринкової кон'юнктури і трансформаційні «шоки» до впровадження збалансованого сталого просторового розвитку.

⁴⁷*Regionale Wirtschaftspolitik*. – In: Vahlens Grobes Wirtschafts Lexikon. Bd. 4 Hrsg. V. Dichtl E., Jssing O. – München, 1987; *Regional plan 1991 for the County of Stockholm 1990 – 2020 Summary*. – Stockholm, 1992. – 15 p.

⁴⁸*Концепція і стратегія розвитку та розміщення продуктивних сил України*. – Київ, РВПС України НАН України, 2003. – 284 с.; *Данилишин, Б. М.* Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка: навч. посібн. / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пепа; за наук. ред. Б. М. Данилишина. – Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – 688 с.; *Черевко, О. В.* Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія / О. В. Черевко. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 424 с.; *Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З. С. Варналія*. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.; *Долішній, М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

**Принципи місцевого самоврядування – належного
(«доброго») демократичного врядування
на місцевому рівні («Good governance»)**

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь:

- місцеві вибори мають проводитися відкрито та чесно відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства;
- громадяни мають перебувати у центрі суспільного життя, зокрема на місцевому рівні;
- має бути забезпечено рівне право голосу усім чоловікам та жінкам у процесі прийняття рішень. Така широка участь базується на свободі висловлювань і зборів громадян;
- усі голоси, включаючи голоси представників найменш захищених груп населення, мають бути почутими та врахованими у процесі прийняття рішень, зокрема з питань розподілу ресурсів;
- при схваленні найбільш важливих рішень слід намагатися досягти консенсусу й урахування інтересів усієї громади;
- рішення мають прийматися відповідно до волі більшості громадян. Водночас права та законні інтереси меншості також мають бути враховані.

2. Зворотній зв'язок:

- цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань і потреб громадян;
- мають бути забезпечені високі стандарти у наданні комунальних послуг. Одночасно побажання та скарги громадян мають бути розглянуті та враховані у визначені законом терміни.

3. Дієвість і ефективність:

- результати мають відповідати поставленим цілям;
- має бути забезпечено найбільш оптимальне використання наявних ресурсів;
- використання системи управління якістю має сприяти проведенню оцінки, поліпшенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та якості наданих послуг;
- має забезпечуватися проведення регулярного аудиту з метою удосконалення діяльності відповідних органів влади.

4. Відкритість і прозорість:

- рішення мають прийматися та упроваджуватися відповідно до встановлених чинним законодавством правил;
- доступ громадян до інформації має забезпечуватися відповідно до норм законодавства;

- інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності органів місцевого самоврядування.

5. Верховенство права:

- орган місцевого самоврядування має виконувати рішення суду (відповідно до вимог чинного законодавства);

- процедури та форми роботи мають бути визначені та впроваджені відповідно до визначених норм чинного законодавства.

6. Етична поведінка:

- суспільне благо має переважати над особистими інтересами;
- мають бути забезпечені ефективні заходи попередження та боротьби з будь-якими проявами корупції;

- випадки конфлікту інтересів мають бути оприлюднені своєчасно, а особи, які мають відношення до конфлікту інтересів, повинні утримуватися від участі у прийнятті відповідних рішень.

7. Компетентність і спроможність:

- професійні навички обраних посадових осіб мають постійно удосконалюватися з метою поліпшення результативності їх діяльності; службовці повинні бути мотивовані до постійного самовдосконалення; мають бути розроблені практичні рекомендації та процедури з метою перетворення навичок у спроможність і досягнення ліпших результатів у професійній діяльності.

8. Інновації та відкритість до змін:

- має бути забезпечено пошук нових, більш ефективних шляхів для вирішення існуючих проблем. При цьому перевагу слід надавати більш досконалим методам надання послуг; має бути забезпечено готовність упроваджувати нові програми (технології), вивчати досвід інших країн (органів влади); мають бути створені сприятливі умови для реалізації змін з метою досягнення більш якісних результатів.

9. Сталий розвиток і довгострокове планування:

- діючими політиками мають бути враховані інтереси майбутніх поколінь; елементи стійкого розвитку громади для того, щоб не залишати вирішення екологічних, фінансових, економічних або соціальних проблем майбутнім поколінням; має забезпечуватися широка та довгострокова перспектива щодо майбутнього розвитку громади та розуміння потреб такого розвитку; має бути забезпечено розуміння історичних, культурних, соціальних та інших чинників, які визначають принцип стійкого розвитку.

10. Надійний фінансовий менеджмент:

- ціна не має перевищувати реальну вартість послуг та зменшувати попит, зокрема на необхідні комунальні послуги; в управлінні фі-

нансами має забезпечуватися раціональність, включаючи отримання та використання кредитів, оцінку ресурсів, доходів, резервних коштів тощо; має забезпечуватися багаторічне та щорічне бюджетне планування із залученням представників громадськості; ризики слід ретельно оцінювати та управляти ними, зокрема у спосіб оприлюднення відповідних звітів і використання принципів публічно-приватного партнерства; місцева влада має брати участь в організації міжмуніципального співробітництва з чесним розподілом витрат і доходів (упровадження системи вирівнювання, розподіл спільних ризиків тощо).

11. Права людини, культурне розмаїття та соціальне вирівнювання:

- у межах повноважень органів місцевого самоврядування має бути забезпечено повагу та захист прав людини, а також запобігання будь-яким проявам дискримінації; культурне розмаїття має розглядатися як перевага; діяльність органів місцевого самоврядування має бути спрямована на залучення усіх мешканців до участі у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, їх більш тісну інтеграцію до життя громадян; слід забезпечити заходи, спрямовані на соціальне вирівнювання та активізацію участі у суспільно-політичному житті представників найменш захищених соціальних груп населення; слід забезпечити доступ громадян до основних послуг, насамперед це стосується представників найменш захищених груп населення.

12. Підзвітність:

- усі посадові особи (разом та індивідуально) мають нести відповідальність за свої дії; слід забезпечити інформування та пояснення рішень, які ухвалюються владою; слід забезпечити ефективні заходи протидії неефективному управлінню та порушенню прав громадян з боку місцевої влади.

Джерело: Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/local>

**Принципи регіонального/просторового розвитку країн ЄС
(викладені в межах Європейської Конференції
Міністрів, відповідальних за просторове
(регіональне) планування (СЕМАТ):**

1. Забезпечення територіальної цілісності у спосіб більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів і підвищення їх конкурентоспроможності.

2. Досягнення збалансованого регіонального розвитку (у т. ч. на рівні міська – приміська – сільська територія, «центр» – «периферія» тощо).

3. Поліпшення територіальної доступності (насамперед за рахунок створення розвиненої дорожньо-транспортної мережі, розвитку залізничного, річкового та морського транспорту тощо).

4. Урахування в процесі просторового планування розширення доступу до інформації та знань.

5. Зменшення збитків, завданих навколишньому середовищу.

6. Підвищення цінності та захист природних ресурсів і природної спадщини у процесі впровадження сучасної регіональної політики.

7. Примноження культурної спадщини як чинника регіонального розвитку (зокрема у спосіб залучення муніципалітетами та регіонами інвесторів до місцевих проектів, що мають історичну й культурну цінність).

8. Розроблення енергетичних ресурсів і забезпечення екологічної та енергетичної безпеки.

9. Заохочення до розвитку високоякісного туризму та досягнення на цій основі стійкого економічного зростання.

10. Урахування запобіжних заходів щодо обмеження впливу ризиків настання природних катастроф у процесі досягнення сталого розвитку.

При розробленні принципів реалізації сучасної регіональної політики країни ЄС здійснили перехід від домінування виключно соціально-економічних критеріїв як показників успішності розвитку регіонів до комплексного врахування дії інституційних чинників та надання пріоритету таким з них, як національна культура та примноження культурної спадщини, безпека розвитку та екологія, інформація та знання тощо. Такий підхід передбачено реалізувати у процесі реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні, розглядаючи цю реформу як невід’ємний складник підвищення конкурентоспроможності нашої держави у XXI ст.

Джерело: Європейська конференція міністрів, відповідальних за регіональне/просторове планування (СЕМАТ) / Рада Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/cemat>

КОНЦЕПЦІЯ **реформування системи державного управління** **регіональним розвитком в Україні (у редакції НІСД)**

Вступ

Період розгортання кризових явищ 2008–2009 рр. загострив негативні процеси у соціально-економічному розвитку регіонів України та в цілому продемонстрував низьку адаптивність регіонів до викликів сучасності. Головною передумовою розбалансованості регіонального розвитку стали системні прорахунки у регіональній політиці держави, відсутність дієвих механізмів вирішення проблем регіонів, що спричинило вкрай низьку ефективність існуючої системи державного управління регіональним розвитком.

Активізація інтеграційних процесів і вплив глобалізації, зростання залежності національної та регіональної економіки від кон'юнктурних коливань на світових ринках вимагають від держави здійснення невідкладних реформ у цій сфері, коригування політики регіонального розвитку та модернізації механізмів його регулювання з урахуванням європейської практики.

Система регіонального управління поєднує у собі систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління.

Формування в Україні дієвої, ефективної системи державного управління регіональним розвитком зумовлено необхідністю запровадження системи цілеспрямованого державного соціально-політичного впливу (і на рівні національної економіки, і у межах регіону) з метою отримання очікуваного позитивного політичного та соціально-економічного результату (ефекту), узгодженого з цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою.

Основним завданням державної регіональної політики є послідовний, гармонійний, сталий (з урахуванням екологічних складників), збалансований соціально-економічний розвиток усіх регіонів з метою створення повноцінного середовища для життєдіяльності людини на всій території країни, забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання.

Головним завданням державного управління регіональним розвитком є «розблокування» регіонального (місцевого) розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин та заважають досягненню стабільного, збалансованого регіонального розвитку та країни в цілому.

Проблеми

З-поміж проблем регіонального розвитку особливої гостроти набувають такі:

1. Посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів.

Зберігаються значні розриви у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів України за більшістю показників, а післякризове економічне відновлення суттєво не вплинуло на їх мінімізацію.

Зростання асиметрії характерне для обсягів промислового виробництва у регіонах. Так, якщо за підсумками 2009 р. обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу у Дніпропетровській області перевищував значення цього показника у Чернівецькій області у 9 разів, то за підсумками 2010 р. розрив збільшився до 14 разів, а у 2011 р. перевищив – 15,5 разу. При цьому частка Донецької, Дніпропетровської, Луганської та Запорізької областей у загальному обсязі реалізованої продукції промисловості протягом 2009–2011 рр. зросла з 50,3 % у 2009 р. до 56,2 % у 2011 р.

Різними темпами розвивається зовнішньоторговельна діяльність регіонів: розрив між максимальним та мінімальним значеннями обсягу експорту товарів на одну особу збільшився з 18 разів у 2009 р. до 25 разів у 2010 р. і продовжував зростати у 2011 р.

Випереджальними темпами зростають обсяги прямих іноземних інвестицій у м. Києві: розрив між столицею і Тернопільською областю за обсягами залучених іноземних інвестицій на одну особу збільшився протягом 2009–2011 рр. зі 114 до 152 разів.

Динамічне зростання обсягів зайнятості у промислово розвинених регіонах призвело до поглиблення розриву між максимальним та мінімальним значеннями рівня зареєстрованого безробіття з 6,8 разу у 2009 р. до 9,5 разу у 2011 р.

Ще більша диспропорційність характерна для внутрішньорегіональних процесів: економічна активність майже в усіх регіонах продовжує зосереджуватися у великих містах та прилеглих до них районах. Значних масштабів набула міграція економічно активного населення і всередині країни, і за її межі.

Таким чином, в Україні продовжується тенденція поляризації розвитку та концентрації економічної активності у великих містах та окре-

мих промислових (старопромислових) регіонах за рахунок нераціонального перерозподілу ресурсів на їх користь, зосередження розвитку довкола мегаполісів, великих міст (обласних центрів і транспортно-транзитних вузлів); спостерігається послаблення міжрегіональної кооперації та загалом економічної співпраці регіонів.

2. Низька інвестиційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування (особливо базового рівня) щодо вирішення проблем розвитку.

Більшість усіх місцевих бюджетів – дотаційні. Отже, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування не мають власних ресурсів для повноцінного й ефективного виконання законодавчо визначених функцій і реалізації повноважень. Так, питома вага місцевих податків та зборів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 2006–2011 рр. складала 1–3 %. У європейських країнах цей показник може складати до 40 %, що дає можливість органам місцевого самоврядування оперувати власними ресурсами для потреб територіальної громади. Відсутність достатньої власної фінансової та матеріальної бази у більшості місцевих бюджетів послаблює інвестиційну спроможність громад та їх об'єднань, стримує залучення інвестиційних ресурсів у розвиток інфраструктури.

Особливо загрозливою є ситуація на рівні територіальних громад. Нині в Україні налічується понад 12 тис. адміністративно-територіальних одиниць, з них 11,5 тис. – одиниці базового рівня (сільські, селищні та міські ради міст районного значення).

Невелика чисельність населення більшості територіальних громад (насамперед це стосується сільських територій, де проживає близько 30 % населення України) призводить до їх фінансово-економічної неспроможності, відсутності резервів і ресурсів для власного економічного розвитку; така громада не має фінансових можливостей утримувати орган місцевого самоврядування, а її члени позбавлені доступу до якісних послуг.

Економічна неспроможність малонаселених територіальних громад сіл, селищ та малих міст позбавляє їх можливостей розвитку і з погляду зростання в них економічної активності, і з погляду створення ними самостійно нормальних умов життєзабезпечення мешканців.

3. Невідповідність наявної системи адміністративно-територіального устрою сучасним умовам господарювання та вимогам ефективності публічної влади.

Суттєвим недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою є його надмірна подрібненість. Це не відповідає європейській практиці, згідно з якою територіальні адміністративні утворення повин-

ні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення у межах визначених повноважень високого рівня якості послуг населенню та динамічного соціально-економічного розвитку відповідних територій.

4. Невідповідність існуючої територіальної організації влади новим завданням розвитку в післякризовий період.

Сучасний стан місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам суспільства. Практика функціонування місцевого самоврядування не сприяє реалізації його головного призначення – створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання членам територіальних громад якісних і доступних публічних послуг, забезпечення сталого розвитку дієздатної громади.

Причинами зазначених проблем є:

- недооцінка важливості державної політики регіонального розвитку як невід'ємного складника соціально-економічної політики країни;
- відсутність чітко сформульованої державної політики у сфері регіонального розвитку; ефективних і дієвих механізмів взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою;
- орієнтованість системи державного управління регіональним розвитком на вирішення поточних проблем територій, а не на довгострокові пріоритети їх комплексного розвитку;
- безсистемність і фрагментарність застосування законодавчо визначених інструментів стимулювання розвитку регіонів;
- відсутність єдиної системи стратегічного планування та механізму узгодження стратегічних пріоритетів розвитку держави та регіонів;
- неефективність державного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку, непрозорий розподіл інвестиційних субвенцій;
- недосконалість системи територіальної організації влади, зволікання із реалізацією реформи адміністративно-територіального устрою.

У кризовий період і період виходу з кризи (2008–2011 рр.) практика регіонального управління висвітлила основні недоліки стандартних підходів щодо прийняття управлінських рішень на регіональному рівні, а саме:

- хаотичність і неузгодженість, великий обсяг прийнятих управлінських рішень, їх дублювання;
- домінування методів ручного управління щодо вирішення нагальних питань регіонального та місцевого розвитку;

- посилення патерналізму у вирішенні проблем регіонального та місцевого розвитку й недооцінка ролі місцевого самоврядування та місцевої ініціативи;

- низький рівень технологічного та інформаційного супроводження розроблення та прийняття управлінських рішень на регіональному рівні (відсутність відповідного моніторингу проблеми, аналізу та моделювання способів її вирішення, об'єктивної оцінки ресурсного забезпечення);

- відсутність процедури узгодження управлінських рішень з їх виконавцями, низька питома вага інноваційних, стратегічних рішень у системі прийнятих управлінських рішень, пов'язаних зі стимулювання регіонального та місцевого розвитку.

Усе це зумовлює необхідність ухвалення Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні (*далі* – Концепції).

Мета й завдання

Мета Концепції – створення сучасної ефективної системи державного управління регіональним розвитком, спрямованої на зменшення регіональних диспропорцій, підвищення конкурентоспроможності регіонів, надання якісних публічних послуг населенню.

Досягнення цілей Концепції передбачає вирішення таких завдань:

- законодавче визначення вимог до сучасної системи управління регіональним розвитком;

- створення єдиної системи стратегічного планування і прогнозування розвитку держави та її регіонів на основі забезпечення єдності підходів і головних пріоритетів, а також урахування складників, що визначають специфіку розвитку кожного регіону;

- формування ефективного та прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку;

- створення законодавчого підґрунтя для удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи;

- модернізація існуючих виробництв, створення нових виробничих підприємств на регіональному рівні господарства;

- «розблокування» за допомогою заходів державного управління стимулів щодо саморозвитку регіонів, формування точок зростання та ареалів розвитку на місцевому й регіональному рівні.

Необхідні кроки

1. Законодавче унормування засад нової державної регіональної політики, яка б містила ефективні інноваційні інструменти, а також форми та методи державного управління для вирішення проблем розвитку регіонів України відповідно до європейської практики.

2. Запровадження взаємоузгодженої системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів у спосіб:

- оптимізації відповідної правової бази, що унормує систему стратегічних планових і прогнозних документів, процедури їх розроблення та реалізації на всіх рівнях територіальної організації влади;

- забезпечення повсюдності запровадження стимулювання розвитку регіонів на основі договірних стосунків між урядом та органами місцевого самоврядування регіонального рівня;

- створення дієвого механізму координації діяльності та узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів зі стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку;

- формування державної системи моніторингу та оцінки впливу секторальних політик органів виконавчої влади на розвиток територій;

- упровадження середньострокового бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів;

- застосування апробованих міжнародною практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації державної та регіональних стратегій.

3. Підвищення ефективності та прозорості механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку завдяки таким заходам:

- диверсифікація джерел і форм фінансування регіонального розвитку; запровадження нових підходів до порядку надання бюджетних коштів на цілі регіонального розвитку;

- створення умов усунення бар'єрів для співпраці України з європейськими організаціями та фондами, що опікуються політикою та фінансовою підтримкою регіонального розвитку;

- широке залучення приватного капіталу для фінансування спільних регіональних і міжрегіональних проектів;

- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем регіонів.

4. Розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи.

5. Створення правових механізмів для зміцнення потенціалу територіальних громад.

Очікувані результати:

- законодавче унормування системи державного управління регіональним розвитком в Україні та державної регіональної політики;

- запровадження узгодженої системи стратегічного планування на державному та регіональному рівнях;
- створення системи координації спільних заходів уряду та місцевих органів самоврядування щодо досягнення збалансованого розвитку регіонів на стратегічній основі;
- запровадження моніторингу та оцінки впливу галузевих політик на зміну у диспропорціях показників соціально-економічного розвитку регіонів;
- створення стабільного джерела фінансового забезпечення регіонального розвитку та наближення процедур його функціонування до практики країн Євросоюзу;
- створення умов для спільного вирішення завдань розвитку територіальних громад;
- відпрацювання узгодженої моделі територіальної організації влади;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, активізація міжнародних зв'язків регіонів України у суспільно-політичній, соціально-економічній та гуманітарній сферах;
- забезпечення доступу України та її регіонів до інвестиційних програм (грантів) європейських структурних фондів;
- приведення вітчизняного законодавства у сфері державного управління регіональним розвитком до норм і стандартів європейських традицій з урахуванням національних особливостей та кращого світового досвіду досягнення збалансованого регіонального розвитку;
- створення на основі координації заходів державного управління регіональним розвитком дієвої системи цілеспрямованого соціально-політичного та соціально-економічного впливу (і ззовні, і у межах регіону) з метою отримання очікуваного позитивного (значущого) політичного та соціально-економічного результату, узгодженого з цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою;
- дотримання у процесі регіонального (просторового) планування комплексного підходу та принципу збалансованого сталого регіонального (просторового) розвитку, що передбачає урахування таких складників: демографічної ситуації та міграційних процесів, чинників енергетичної безпеки та нової географії енергетичних систем, наявності транспортних і торговельних коридорів (включно з морським транспортом), екологічних чинників тощо;
- досягнення рівномірного та інтегрованого регіонального (місцевого) розвитку за рахунок формування «точок зростання» та «ареалів регіонального розвитку» – центрів зростання на місцевому (регіональному рівні); удосконалення соціальної інфраструктури та житла; мо-

дернізації міського транспорту; підтримки економічної активності у міських районах; поліпшення екології та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон розвитку;

- підвищення рівня регіональної та локальної доступності, що сприятиме забезпеченню кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них районами завдяки дорожньому та транспортному будівництву, активізує будівництво інфраструктури енергетичних зв'язків, удосконалив інфраструктуру мереж комунікаційних та інформаційних технологій на регіональному рівні;

- досягнення збалансованого місцевого розвитку та співпраці, формування «точок зростання», у т. ч. за рахунок активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад та їх інвестування у промислову, освітню інфраструктуру й інфраструктуру охорони здоров'я, що сприятиме поліпшенню умов життя на місцевому рівні.

**Стратегії розвитку регіонів України, дата їх затвердження та моніторинг
приведення регіональних стратегій відповідно до Програми економічних реформ
на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка,
ефективна держава» (станом на 01.04.2012 р.)**

Назва регіону та електронна адреса обласної державної адміністрації	Назва стратегії розвитку регіону	Документ, яким стратегія розвитку регіону: 1) затверджена; 2) приведена у відповідність до Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»	Електронна адреса для пошуку тексту стратегії розвитку регіону
АР Крим http://www.ark.gov.ua/	Стратегія економічного і соціального розвитку АР Крим на 2011–2020 роки	1, 2. Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 22.12.2010 р. № 121-6/10	http://www.ark.gov.ua/ua/komitet-ekonomicheskix-reform/strategiya-rozvitku-krimu/
Вінницька область http://www.vin.gov.ua/	Стратегія регіонального розвитку Вінницької області на період до 2015 року	1. Рішення 11 сесії Вінницької обласної ради 5 скликання від 1.06.2007 р. № 291	http://www.vin.gov.ua/web/vioda.nsf/webgr_view/GrP3JXK?OpenDocument&count=5&RestrictToCategory=GrP3JXK
Волинська область http://www.voladm.gov.ua/	Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004–2015 роки	1. Рішення Волинської обласної ради від 10.12.2004 р. № 16/3, з доповненнями; затвердженими рішенням Волинської обласної ради від 21.06.2007 р. № 13/5; 2. Рішення Волинської обласної ради від 06.03.2012 р. № 10/12	http://www.voladm.gov.ua/k2dex.php?option=com_viewitem&id=2319&стратегія-волинської-області-2004-2015&Itemid=326

Дніпропетровська область http://www.adm.dp.ua/	Комплексна стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року	1,2.Рішення Дніпропетровської обласної ради від 24.06.2011 р. № 132-7/VI «Про затвердження Комплексної стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року»	http://www.adm.dp.gov.ua/OBLADM/OblDp.nsf/%28DOCWEB%29/997A3C4197D4380EC225788E0047C2D3?OpenDocument
Донецька область http://www.donoda.gov.ua/	Стратегія економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року	1. Рішення Донецької обласної ради від 23.03.2007 р. № 5/8-158	http://www.donoda.gov.ua/main/ua/2368.htm
Житомирська область http://www.zhitomir-region.gov.ua/	Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2015 р.	1. Рішення Житомирської обласної ради V скликання від 23.04.2008 р. № 503; 2. Рішення Житомирської обласної ради від 15.12.2011 р. № 323	http://www.zhitomir-region.gov.ua/doc/strat_2015.pdf
Закарпатська область http://www.carpathia.gov.ua/	Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області до 2015 року	1. Рішення 5 сесії V скликання Закарпатської обласної ради від 28.12.2006 р.	http://www.carpathia.gov.ua/ua/135.htm
Запорізька область http://www.zoda.gov.ua/	Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року	1. Рішення Запорізької обласної ради від 06.06.2008 р. № 2; 2. Рішення Запорізької обласної ради від 08.09.2010 р. № 8	http://www.zoda.gov.ua/article/1677/normativno-pravovabaza.html
Івано-Франківська область http://www.if.gov.ua/	Стратегія економічного та соціального розвитку території Івано-Франківської області до 2015 року	1. Рішення Івано-Франківської обласної ради від 20.02.2007 р. № 214-9/2007	http://www.if.gov.ua/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=891
Київська область http://www.kyiv-obl.gov.ua/	Стратегія розвитку Київської області на період до 2015 року	1. Рішення Київської обласної ради від 30.03.2007 р. № 103-10-V	http://www.kyiv-obl.gov.ua/strategija_rozvitku_regionu

Продовження Дод. 7

Кіровоградська область http://kr-adm.in.gov.ua/start.php	Стратегія економічного та соціального розвитку Кіровоградської області на період до 2015 року	1. Рішення Кіровоградської обласної ради від 24.11.2006 р. № 95	http://www.ekonomika.kr.ua/index.php?action=programa/programa_1.txt
Луганська область http://www.loga.gov.ua/	Стратегія економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року	1. Рішення Луганської обласної ради від 25.09.2008 р. № 24/10	http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/se-state/str-dev/
Львівська область http://www.loda.gov.ua/	Стратегія розвитку Львівської області до 2015 року	1. Рішення Львівської обласної ради від 13.03.2007 р. № 193	http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/strategy/
Миколаївська область http://www.mukolayiv-oda.gov.ua/	Стратегія економічного та соціального розвитку Миколаївської області на період до 2015 року	1, 2. Рішення Миколаївської обласної ради від 28.12.2011 р. № 2	http://economy-mk.gov.ua/social-economics-development
Одеська область http://oda.odessa.gov.ua/	Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року	1, 2. Рішення Одеської обласної ради від 28.10.2011 р. № 272-VI «Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року»	http://gue.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=37925&id=106
Полтавська область http://www.adm-pl.gov.ua/	Стратегія розвитку Полтавської області на період до 2015 року	1. Рішення Полтавської обласної ради від 29.11.2006 р.	http://www.adm-pl.gov.ua/main/9393.htm
Рівненська область http://www.rv.gov.ua/sitenev	Стратегія економічного та соціального розвитку Рівненської області на період до 2015 року	1. Рішення Рівненської обласної ради від 29.12.2006 р. № 199	http://www.rv.gov.ua/sitenev/data/upload/photo/strategy1.doc

Сумська область http://www.state.gov.sumy.ua/	Стратегія економічного та соціального розвитку Сумської області на період до 2015 року «Нова Сумщина–2015»	1, 2. Рішення Сумської обласної ради від 29.12.2010 р.	http://www.state.gov.sumy.ua/docs/komitet_ekonom_pitan/strateg_ns2015.html
Тернопільська область http://www.oda.te.gov.ua/	Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2015 року	1. Рішення Тернопільської обласної ради від 27.05.2008 р. № 280	http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/publication/content/2246.htm
Харківська область http://www.kharkivoda.gov.ua/	Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року	1, 2. Рішення Харківської обласної ради від 23.12.2010 р.	http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/243
Херсонська область http://www.oda.kherson.ua/ http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/news/last	Стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року	1. Рішення Херсонської обласної ради від 28.11.2008 р. № 781	http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/page/2121/strategiya-rozvitku
Хмельницька область http://adm.km.ua/	Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 роки	1, 2. Рішення Хмельницької обласної ради від 18.05.2011 р. № 24-4/2011	http://www.adm.km.ua/index1.php?link=205
Черкаська область http://www.oda.sk.ua/	Стратегія регіонального розвитку Черкаської області до 2015 року	1. Рішення Черкаської обласної ради від 27.04.2007 р. № 10-2/V, зі змінами від 28.12.2011 р. № 12-1/VI	http://www.oda.sk.ua/index.php?lng=ukr&article=1231
Чернігівська область http://cg.gov.ua/	Стратегія соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 року	1. Рішення Чернігівської обласної ради від 26.01.2007 р.	http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&cat_id=145&item_id=465

Закінчення Дод. 7

Чернівецька область http://www.oda.cv.ua/	Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2015 року	1. Рішення Чернівецької обласної ради від 28.12.2006 р. № 183-9/06	http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=190&Itemid=459
Місто Київ http://kmv.gov.ua/	Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року «Одвічні традиції, сучасна якість життя»	1. Проект документа від 11.05.2011 р.	http://kmv.gov.ua/strategy.asp
Місто Севастополь http://sev.gov.ua/	Стратегія розвитку Севастополя на 2010–2020 роки	1. Рішення Севастопольської міської ради від 10.04.2007 р. № 1781 2. Рішення Севастопольської міської ради від 07.02.2012 р. № 2306	http://sev.gov.ua/ua/economy/strategia_2020/

ЗМІСТ

Передмова.....	3
1. Місце та роль державного управління регіональним розвитком у системі державної регіональної політики.....	4
2. Інституційно-правове забезпечення реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні.....	14
3. Новітні тенденції регіональної політики та стратегічні засади державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.....	29
4. Регіональні комітети з економічних реформ як органи координації реформ на регіональному рівні.....	40
5. Протидія корупції у системі державного управління регіональним розвитком.....	48
6. Інституційно-правові орієнтири організації контролю у сфері державного управління регіональним розвитком.....	55
Рекомендації.....	58
Додатки.....	68

Наукове видання

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ:
СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

Аналітична доповідь

Літературні редактори: *І. В. Куницина, О. В. Москаленко*
Коректор: *Є. Ю. Стрижеус*
Верстка: *Є. Ю. Стрижеус, О. Л. Чернявський*
Обкладинка: *О. Л. Чернявський*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 19.11.2012 Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Різограф.
Гарн. «PetersburgС». Обл.-вид. арк. 6,64. Наклад 200 пр. Зам. 12-539.

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13-Б
Тел./факс 501-93-01

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТК

ДЛЯ НОТАТОК