

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості

Аналітична доповідь

Київ-2011

УДК 332.055.2
С 12

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

Автори:

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

Шевченко О. В., к. е. н.;

Жук В. І.;

Кушнір М. О., к. держ. упр.;

Валюшко І. В.

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

Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості.
С 12 Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. :
НІСД, 2011. – 88 с.

ISBN 978-966-554-121-9

Збірник містить аналітичну доповідь «Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості» та тексти виступів учасників засідання «круглого столу» «Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості», що відбувся 22 грудня 2010 року в Національному інституті стратегічних досліджень.

ISBN 978-966-554-121-9

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2011

ВСТУП

Розвиток регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ зіткнувся з низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовили його розбалансований, асиметричний та диспропорційний характер. Основою цього стала невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку у кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до неухильно зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові та людські ресурси, можливість ефективного використання геополітичного розташування регіональних систем та комплексів. Тактичні прорахунки регіонального розвитку України (у короткостроковому та середньостроковому періоді) обумовлені переважно відсутністю чітко означених, науково обґрунтованих економічних і соціальних стратегічних пріоритетів, неврахуванням особливостей довгострокових тенденцій регіонального розвитку, що формуються та діють на посткризовому етапі модернізації економіки.

Стратегічне планування регіонального розвитку в Україні було запроваджено Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 р. № 2850-IV. З цією метою розроблено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 р., у якій були визначені ключові проблеми розвитку регіонів: 1) низькі інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність; 2) нерозвинена виробнича та соціальна інфраструктура; 3) зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; 4) слабкі міжрегіональні зв'язки; 5) нераціональне використання людського потенціалу. Вирішити комплекс цих проблем передбачалося на підґрунті виконання чотирьох стратегічних завдань: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвитку людських ресурсів; розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів. Ці пріоритети були визнані домінуючими у більшості регіональних стратегій соціально-економічного розвитку до 2015 року, прийнятих майже в усіх регіонах України. Водночас затверджені регіональні стратегії орієнтувалися на умови розвитку, притаманні докризовому періоду; на зростаючий попит світових ринків на сировину та напівфабрикати, екстенсивний характер регіонального економічного зростання та витратний підхід до використання наявного на місцях наявного ресурсного потенціалу.

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. поставила перед регіонами низку важливих завдань щодо необхідності внесення коректив

у процес стратегічного планування регіонального розвитку. У посткризовий період на перше місце виходить проблема визначення стратегічних пріоритетів та напрямів розвитку регіону з урахуванням потенціалу внутрішнього ринку та максимізації використання переваг міжрегіонального та міжнародного співробітництва регіонів; пошук «точок зростання» на регіональному рівні та дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання. Ці пріоритети регіонального розвитку тісно пов'язані з необхідністю підвищення дієвості договірної фінансування розвитку регіонів; потребою в оптимізації застосування апробованих світовою практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації регіональних стратегій; пошуком нових джерел фінансування реалізації регіональних стратегій та необхідністю посилення відповідальності за їх виконання. Механізми та інструменти комплексної реалізації поставлених завдань стратегічного планування регіонального розвитку в Україні чітко не визначені, що обумовлює зростання інтересу науковців і практиків до вирішення важливих питань.

1. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАПОЧАТКУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Формування державницьких підходів на рівні законодавства щодо регіональної політики в незалежній Україні характеризуються довготривалістю і складністю.

Загалом можна виділити такі етапи:

1) **1991 – травень 1996 рр.**: розроблення засад державності.

Серед знакових подій цього етапу – укладання Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України» (1995 р.)¹ та прийняття Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (1991 р.)², що встановлюють основи забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами;

¹Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

²Про всеукраїнський та місцевий референдуми: закон України від 03.07.1991 р. № 1286-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

2) **червень 1996 – 2005 рр.:** прийняття Конституції України (1996 р.), формування законодавчого поля з питань регіонального розвитку держави.

У цей період Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування³ (1997 р.), взявши на себе зобов'язання щодо розбудови місцевого самоврядування, та прийняла Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴, в якому визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Окрім того, у цей період ухвалено низку законодавчих актів, пов'язаних з регіональним розвитком:

- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.)⁵, що визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій;

- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» (1999 р.)⁶, що унормовує спеціальний статус м. Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті відповідно до Конституції та законів України;

- Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» (2001 р.)⁷, що визначає засади державно-правового експерименту щодо розвитку місцевого самоврядування в населених пунктах, вказаних у назві Закону, особливості дії законів України на цих територіях у період здійснення експерименту;

- Закон України «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.)⁸, що визначає правовий статус і порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення – представницьких органів, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом;

³Європейська хартія місцевого самоврядування, 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁴Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁵Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

⁶Про столицю України – місто-герой Київ: закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

⁷Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: закон України від 05.04.2001 р. № 2352-III (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 138.

⁸Про органи самоорганізації населення: закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

• Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (2002 р.)⁹, що встановлює пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної економічної мережі;

• Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (2004 р.)¹⁰, що визначав основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 р., містив науково-методичні, економічні, організаційні, правові заходи щодо його забезпечення та надавав змогу органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади самостійно складати і реалізовувати плани відродження та розвитку малих міст із використанням для цього відповідної державної підтримки, враховувати конкретні потреби цих міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку.

Важливими складовими означеного періоду стали Бюджетний кодекс України (2001 р.) та Земельний кодекс України (2001 р.)

Також у цей період зроблено першу спробу реалізації державної регіональної політики, визначеної в Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (2001 р.)¹¹. Відповідно до цього документа головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом вжиття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів

⁹Про Генеральну схему планування території України: закон України від 07.02.2002 р. № 3095-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

¹⁰Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»: закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 4. – Ст. 332.

¹¹Про Концепцію державної регіональної політики: указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя;

3) **2005 р. – дотепер:** законодавче та нормативно-правове унормування регіоналізму в Україні.

Найважливішим актом цього етапу є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.), що визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності території¹². Акт встановив (стаття 3), що державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, інших законів та актів законодавства України, загальнодержавних програм, а також програм економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються:

- Кабінетом Міністрів України – Державна стратегія регіонального розвитку;

- Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням норм, закладених у Державній стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів – регіональні стратегії розвитку.

Реалізацію державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів забезпечують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень.

Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, що укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами та виконуються відповідно до цього Закону та інших актів законодавства.

¹²Про стимулювання розвитку регіонів: закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

На основі цього Закону прийнято такі рішення Кабінету Міністрів України:

- Постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»¹³;

- Постанова «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними»¹⁴, що була прийнята на заміну Постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 860 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим та обласного значення для визнання територій депресивними»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»¹⁵.

Дані щодо практичної реалізації Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо актів, прийнятих на його виконання, у розрізі регіонів наведено в Додатку.

Окрім того, в цей період було прийнято акти:

- 1) Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.), що встановлює правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо¹⁶;

- 2) Закон України «Про Державну програму економічного та соціального розвитку України на 2010 р.» (2010 р.)¹⁷, що, зокрема, визнає

¹³Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

¹⁴Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними: постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 р. № 235 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 754.

¹⁵Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 751 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1546.

¹⁶Про асоціації органів місцевого самоврядування: закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.

¹⁷Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік: закон України від 20.05.2010 р. № 2278-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 470.

пріоритет розвитку держави стимулювання регіональних «точок зростання» економіки та залучення інвестицій за такою схемою:

- проведення підготовчої роботи для подальшого утворення в кожній області індустріальних (промислових) парків (не менше двох) та кластерів з метою виготовлення високотехнологічної та енергоефективної продукції, а також споживчих товарів;

- запровадження режиму «спеціальної митної зони» на територіях перспективного розвитку із введенням спеціального (преференційного) режиму ввезення вивезення з території зони товарів для реалізації експортоорієнтованих інвестиційних проєктів;

3) Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.), в якому визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України¹⁸;

4) Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р., що визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства¹⁹;

5) Податковий кодекс України від 2.12.2010 р., норми якого розширюють можливості доходної частини місцевих бюджетів за рахунок модернізації системи оподаткування²⁰;

6) Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проєктів за принципом «єдиного вікна» (2010 р.), що унормовує правові та організаційні засади відносин, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційних проєктів за принципом «єдиного вікна»²¹. У процесі своєї реалізації Закон передбачає участь регіонального центру з інвестицій та розвитку як державної бюджетної установи, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності, і організовує надання суб'єкту інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційного проєкту, за принципом «єдиного вікна» (ст. 1).

¹⁸Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»: закон України від 01.08.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

¹⁹Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

²⁰Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92.

²¹Про підготовку та реалізацію інвестиційних проєктів за принципом «єдиного вікна»: закон України від 21.10.2010 р. № 2623-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 87. – Ст. 3071.

Таким чином, загальні риси регулювання регіонального розвитку є окресленими в чинному законодавстві. На сьогодні залишається відкритим питання законодавчого унормування засад нової державної регіональної політики, що містила ефективні інноваційні інструменти для вирішення проблем асиметрії розвитку регіонів України з урахуванням специфіки їх економіки, екології, демографії, освіти та світоглядних орієнтацій населення.

2. ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ДОГОВІРНОГО ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Згідно із законодавством стратегії розвитку регіонів, узгоджені з положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, є основою для укладання Угоди щодо регіонального розвитку. В основі укладання таких угод – необхідність обов'язкового узгодження державних і регіональних інтересів щодо розвитку територій, а також **концентрації та спрямування обмежених ресурсів на пріоритетні проекти розвитку**. Це передбачає **взаємну відповідальність** центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за реалізацію спільних заходів у сфері регіонального та місцевого розвитку. В цілому укладання угод спрямоване на **забезпечення стабільності у відносинах між центральною і регіональною владою**.

На сьогодні такі угоди укладено лише з шістьма з 27 регіонів: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською областями. Варто зазначити, що чинні угоди спрямовані передусім на вирішення короткострокових і середньострокових локальних соціально-економічних проблем регіонів та мають в цілому недостатню орієнтованість на довгострокову перспективу.

Угода як інструмент державного управління регіональним розвитком застосовується з метою узгодження державних і регіональних інтересів щодо розвитку території, концентрації та спрямування обмежених ресурсів на пріоритетні проекти розвитку тощо.

Практика розроблення стратегій розвитку регіонів, укладання та реалізації угод щодо регіонального розвитку засвідчила такі особливості та проблеми.

1. Недоліки процесів стратегічного планування розвитку регіонів, зокрема:

- відсутність у деяких регіонів затверджених стратегій розвитку до 2015 року (Дніпропетровська, Харківська області);
- надмірна формалізація процедур розроблення і затвердження стратегій.

Шаблонне використання розробниками стратегій відповідних Методичних рекомендацій Міністерства економіки України хоча і спрощує перебіг бюрократичних процедур та підвищує шанси регіону на позитивне вирішення питання про укладання угоди, але водночас залишає поза увагою значну частину важливих проблем місцевого розвитку тієї чи іншої території;

• декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів. У процесі розроблення та прийняття стратегії розвитку відповідного регіону до 2015 року переважно рішеннями обласних державних адміністрацій її зміст визначається як обов'язковий до виконання (але часто він фактично далекий від реальних потреб місцевого розвитку та можливостей його ресурсного забезпечення).

2. Наявність конфліктів між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіону, а також різні бачення пріоритетів розвитку регіону, що є суттєвою перешкодою своєчасній підготовці відповідних регіональних стратегій. Наприклад, низка регіонів (зокрема Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області та ін.) затвердили стратегії розвитку на період до 2015 р. лише у 2008 р. при тому, що Постанова Кабінету Міністрів від 21.07.2006 р. № 1001 зобов'язала всі регіони подати проекти стратегій на затвердження обласних рад у тримісячний термін. Частково з причин наявності зазначених конфліктів досі не затверджено стратегії розвитку Дніпропетровської та Харківської областей.

3. Інертність центральних органів виконавчої влади щодо підготовки та укладання угод, тривалість процедур їх розроблення й укладання; залежність цих процедур від політичної кон'юнктури.

4. Пріоритет щодо укладання угод для регіонів з високим та середнім рівнем розвитку, у тому числі через порівняно менший обсяг необхідного фінансування проектів в рамках угоди та можливість залучення місцевого капіталу. Натомість досі не укладено угоди щодо розвитку тих регіонів, що найбільше потребують застосування ефективних механізмів та інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку, мають відсталу інфраструктуру, несприятливе життєве середовище та в цілому демонструють ознаки депресивності.

5. Переважне спрямування укладених угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства, інженерних мереж і локальної інфраструктури, а також серйозна увага до інфраструктурних проектів національного масштабу, у тому числі пов'язаних з підготовкою і проведенням фінальної частини Євро-2012.

6. Різна структура джерел фінансування укладених угод. Різняться частка участі держави, а також пропорції інших двох джерел фінансування угод: частки фінансування з місцевих бюджетів та інших джерел фінансування проектів. Такі структурні пропорції пов'язані

і з галузевим спрямуванням проектів, і з наявністю потужного приватного капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів у рамках угоди.

У цілому, **попри значний потенціал угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку регіонів, як це визначено Державною стратегією регіонального розвитку.**

3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ

3.1. Програмно-планова схема реалізації регіональних стратегій

Досягнення цілей, визначених стратегіями розвитку регіонів, має базуватися на створенні умов для вирішення існуючих проблем за допомогою застосування програмно-цільового методу у системі планування та розвитку регіону.

Безпосередніми виконавцями основних завдань, пов'язаних із реалізацією на практиці положень стратегії, є місцеві владні структури, органи місцевого самоврядування, державні установи та організації. Їх діяльність у напрямках, передбачених стратегією, створюватиме умови для заохочення та спрямування дій комерційних підприємств, приватних осіб, громадських та самоврядних організацій згідно з передбаченими стратегією цілями, пріоритетами та завданнями. Таким чином, реалізація стратегії має стати результатом злагоджених загальних зусиль, консолідуючим чинником для всіх конструктивних сил.

Запровадження стратегії розвитку регіону відбувається в процесі розроблення та реалізації на її базі комплексу програмно-планових і нормативних документів, зокрема таких.

1. План заходів щодо реалізації стратегії, під час яких мають реалізовуватися визначені нею завдання, відповідальні організації, терміни виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати. Розробник – обласна державна адміністрація. План має затверджувати обласна рада.

2. Щорічні програми соціально-економічного розвитку регіону, що розробляються на основі стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії. Розробник – обласна державна адміністрація. План має затверджувати обласна рада.

3. Цільові регіональні програми, спрямовані на вирішення специфічних проблем регіональної економіки, досягнення гарантованого соціального захисту населення, розв'язання проблемних ситуацій у сфері житлово-комунального господарства, зовнішньоекономічної

діяльності та екологічної безпеки тощо. Розробляються з метою конкретизації положень стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії у конкретній сфері. Фінансування регіональних цільових програм здійснюється в межах затверджених бюджетних призначень на відповідний рік, та із залученням небюджетних джерел фінансування.

4. Стратегії розвитку внутрішніх територій регіону, що визначають основні пріоритети та цілі розвитку територій в рамках реалізації загальних пріоритетів та завдань, передбачених стратегією та цільовими програмами. Розробник – місцеві органи виконавчої влади, затверджуються органами місцевого самоврядування відповідного рівня.

Стратегія є підставою для визначення спільного плану дій та укладання угоди між Кабінетом Міністрів України та обласною радою, що має забезпечити стабільність відносин між центральною та регіональною владами.

Керованість та ефективність реалізації стратегії забезпечується завдяки формуванню дієвого інформаційного супроводу, що включає:

- налагоджену систему збору, узгодження та використання статистичної, аналітичної, нормативної, програмно-планової та прогнозної інформації для прийняття державно-управлінських рішень на регіональному (місцевому) рівні;
- системний моніторинг широкого кола індикаторів соціально-економічного розвитку та стану навколишнього середовища;
- відкритість і прозорість діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема регулярне інформування громадськості про основні проблеми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, шляхи їх вирішення і перспективи прийняття оптимальних державно-управлінських рішень;
- активізацію участі населення та громадських об'єднань регіону в підготовці, обговоренні та вирішенні питань соціально-економічного й культурного розвитку регіону.

3.2. Інститути реалізації регіональних стратегій

Базовими інститутами, відповідальними за реалізацію стратегії розвитку регіону, є обласні ради, Верховна Рада АРК, Київська та Севастопольська міські ради; обласні державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; агентства регіонального розвитку; фонди розвитку регіонів; регіональні центри інноваційного розвитку; територіальні громади та органи місцевого самоврядування базового рівня.

Обласні ради, Верховна Рада АРК, Київська та Севастопольська міські ради відповідають за визначення основних пріоритетів стратегії

з урахуванням норм, закладених у Державній стратегії регіонального розвитку України; затверджують офіційний статус регіональної стратегії.

Обласні державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації розробляють план заходів щодо реалізації стратегії; щорічні програми соціально-економічного розвитку регіону; цільові регіональні програми.

Агентства регіонального розвитку – неприбуткові організації, що діють на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, керуються принципами демократії, політичного плюралізму, верховенства права, дотримання міжнародних норм і стандартів у сприятливому регіональному розвитку, забезпечують тісну взаємодію з органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними та громадськими структурами, координують свою діяльність і рух фінансових ресурсів у процесі реалізації проектів регіонального розвитку узгоджених з органами державної та місцевої влади, органами місцевого самоврядування зберігаючи при цьому автономію у прийнятті рішень.

Головними напрямками роботи агентств є:

- аналіз соціально-економічної ситуації у регіоні; співробітництво з органами влади з питань планування соціально-економічного розвитку та поліпшення інвестиційного клімату; активна участь у розробці, обговоренні, прийнятті та реалізації стратегії розвитку регіону; участь у розробці операційних планів реалізації стратегії;

- інвестування конкретних регіональних проектів (у т. ч. за допомогою залучення коштів фондів регіонального розвитку); робота з міжнародними фінансовими організаціями з метою залучення інвестицій та отримання технічної допомоги;

- пошук партнерів та вплив на потенційних партнерів-інвесторів з метою активізації їх діяльності у сфері регіонального розвитку; вплив на політику уряду з метою створення сприятливого інституційного та інвестиційного середовища для активізації регіонального (та місцевого) розвитку; розроблення стратегічних інвестиційних проектів, сприяння в залученні інвестиційних ресурсів у регіоні.

Фонди розвитку регіонів є цільовими складовими спеціальних фондів регіональних бюджетів. Порядок формування та використання коштів таких фондів визначаються обласними радами та відповідають за забезпечення комплексних фінансових заходів на регіональному рівні щодо підтримки збалансованого економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку. Діяльність фондів узгоджується з діяльністю інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії.

Фінансування проектів за рахунок коштів фондів може здійснюватися на умовах інвестування (довгострокового фінансування та внесків у статутний фонд), гарантій та на безповоротних засадах у вигляді грантів.

Серед пріоритетів діяльності фондів важливе місце посідає:

- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності (zareєстрованим на території регіону) з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проєктів, що мають стратегічне значення для підвищення конкурентоспроможності регіону;
- надання фінансової підтримки інвестиційним проєктам у сферах дорожньо-транспортного будівництва та створення транспортної інфраструктури; розвитку місцевих, регіональних та міжнародних транспортних коридорів; мереж телекомунікації та енергетики, прилеглої до них інфраструктури;
- фінансування проєктів, реалізація яких сприятиме розвитку імпортозамінного та експорторієнтованого виробництва товарів і послуг у пріоритетних сферах, визначених стратегією;
- сприяння формуванню на регіональному (місцевому) рівні об'єктів інфраструктури інвестиційно-інноваційного розвитку: бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних та консалтингових центрів, венчурних фондів; координація їх діяльності з метою реалізації пріоритетів, визначених у стратегії;
- надання фінансової підтримки малому та середньому бізнесу з метою підвищення зайнятості та самозайнятості населення у сферах, визначених стратегією як пріоритетні;
- надання фінансової підтримки інвестиційним проєктам, що ґрунтуються на використанні механізмів державно-приватного партнерства (відповідно до чинного законодавства).

Регіональні центри інноваційного розвитку є державними інститутами, що відповідають за інформаційно-аналітичну, методичну, організаційну підтримку інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів. Діяльність центрів щодо стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів полягає у такому:

- здійснення аналізу інноваційного потенціалу певного регіону;
- визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на території регіону, забезпечення на цій основі наукової та організаційної підтримки запровадження програм і проєктів інноваційного розвитку на регіональному рівні;
- сприяння розвитку інформаційно-консалтингового забезпечення інноваційної діяльності та інноваційного розвитку на території регіону;
- підтримка становлення та розширення регіональної інноваційної інфраструктури;
- організація взаємодії науково-дослідних, інноваційних підприємств, установ та організацій, органів державної влади щодо активізації інноваційного розвитку регіону.

Органи місцевого самоврядування, територіальні громади беруть участь у реалізації стратегії відповідно до своїх повноважень і взаємодіючи у встановленому порядку з органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями. Інститут дієздатних територіальних громад, ініціатива місцевих мешканців в облаштуванні місцевої території; зацікавленість у створенні комфортного та безпечного життєвого середовища на території регіону – усе це формує добробут регіону, зокрема, і держави в цілому. Відповідальність членів громади за якісну повсякденну роботу, пов'язану з реалізацією стратегії, відмова від очікувань державної допомоги; розрахунок на власні сили, ресурси, задіяння місцевої ініціативи та підприємницьких здібностей мешканців громади, активізація місцевого самоврядування – головні умови успішної реалізації стратегії.

Реальна дієздатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їх спроможність самостійно й у повному обсязі вирішувати нагальні питання місцевого значення на власній, достатній матеріально-фінансовій та ресурсній базі є запорукою побудови громадянського суспільства, формування засад соціально орієнтованої ринкової економіки, підвищення якості життя всіх мешканців регіону.

3.3. Джерела фінансування реалізації регіональних стратегій

Державна фінансова підтримка та забезпечення стратегії розвитку регіону здійснюється за рахунок:

- коштів державного, обласного, районного бюджетів, бюджетів сіл та селищ регіону;
- коштів пенсійного та соціальних фондів;
- фондів охорони навколишнього природного середовища;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

За рахунок бюджетних програм підтримки регіонального розвитку фінансуються заходи, спрямовані на виконання окремих стратегічних завдань, зокрема виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій.

За умов укладання угоди щодо регіонального розвитку з Кабінетом Міністрів України забезпечується спільне фінансування стратегічних сфер, зокрема житлово-комунальної, сільського господарства, екологічної політики, освіти, охорони здоров'я, малого підприємництва, інвестиційної діяльності, розбудови та модернізації інфраструктури.

Стратегії розвитку регіонів мають передбачати залучення недержавних джерел вітчизняного та іноземного інвестування за відповідними напрямками розвитку регіону; державного та недержавного кредитування стратегічних програм і проєктів; ресурсів банківських і небанківських фінансових установ, акціонерного капіталу тощо.

Стратегії розвитку регіонів можуть передбачати такі джерела фінансування заходів у відповідних сферах:

- демографічного розвитку – у межах державних програм;
- освіти – з державного та місцевих бюджетів;
- охорони здоров'я – через удосконалення моделі багатоканального фінансування охорони здоров'я шляхом створення відповідних економічних умов діяльності фондів, лікарняних кас і системи бюджетно-страхової медицини; з державного та місцевих бюджетів;
- житлової політики – за рахунок державних і регіональних програм, залучення власних коштів забудовників;
- житлово-комунального господарства – у межах чинних державних і регіональних програм, а також проведення реформування структури управління житлово-комунальним господарством, запровадження альтернативних форм надання комунальних послуг на базі підприємств різних форм власності, запровадження в практику недержавних джерел інвестування;
- структурних змін економіки – у межах коштів, передбачених на фінансування державних і регіональних програм розвитку в Державному бюджеті України, місцевих бюджетах, за рахунок власних ресурсів суб'єктів господарювання, залучених коштів та інших джерел фінансування;
- розвитку агропромислового комплексу – за рахунок власних коштів суб'єктів господарювання регіону, позичкових ресурсів, коштів державного та місцевих бюджетів, а також удосконалення фінансово-кредитного обслуговування шляхом інтеграції банківського, аграрного та промислового потенціалу;
- малого підприємництва – у межах Комплексної програми розвитку та підтримки малого підприємництва регіону з регіонального бюджету;
- розвитку фінансової інфраструктури та фондового ринку – із власних коштів і ресурсів банківськими й небанківськими фінансовими установами, акціонерними товариствами;
- розвитку інвестиційних процесів – кошти підприємств та організацій регіону, зовнішніх та внутрішніх інвесторів, державного й місцевих бюджетів;
- інноваційної політики – з державного бюджету, власних ресурсів підприємств;
- розвитку транспортного комплексу – власні кошти підприємств, а також у межах державних та регіональних програм;
- розвитку торгівлі та побутового обслуговування – залучення інвестиційних коштів здійснюється за рахунок приватного капіталу;
- розширення міжнародного співробітництва – за власні кошти підприємств області, а також кошти місцевих бюджетів;

- ринку праці та зайнятості населення – кошти Фонду загальнообов'язкового соціального страхування України на випадок безробіття, кошти підприємств, інвестицій та інші джерела фінансування;

- соціального забезпечення і страхування – власні надходження Пенсійного фонду, кошти державного бюджету в обсягах, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України», кошти фондів обов'язкового державного соціального страхування;

- екологічної політики – заходи передбачені регіональними цільовими програмами – кошти державного та місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього середовища та кошти підприємств.

Фінансування регіональних цільових програм здійснюється виключно в межах бюджетних призначень на їх виконання, затверджених рішенням відповідної обласної ради про місцевий бюджет на відповідний рік згідно з розписом місцевого бюджету. Перелік програм, що фінансуються із залученням коштів місцевого бюджету, включається окремим додатком до щорічних програм соціально-економічного розвитку області.

Під час фінансування заходів щодо реалізації стратегії усі виконавці мають забезпечити виконання запланованих завдань із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягненням максимального результату щодо їх використання. Контроль за цільовим та ефективним використанням коштів на виконання стратегії забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів.

4. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВИКОНАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЄВОСТІ ТА ІННОВАЦІЙНОСТІ

Проблеми відповідальності за виконання стратегій регіонального розвитку можна об'єднати в основній – відсутності унормованої державної регіональної політики, що за своєю суттю стала б інноваційною парадигмою (основою конструкції) регіонального розвитку, оскільки містила б ефективні інструменти для вирішення проблем асиметрії розвитку регіонів України з урахуванням специфіки їх економіки, екології, демографії, освіти, світоглядних орієнтацій населення. Метою такої політики має стати забезпечення нової якості життя людини. Вирішення цієї проблеми зумовлює необхідність **задоволення низки потреб у практичній правотворчій площині.**

Так, **першою потребою** на шляху до правового забезпечення інноваційної парадигми регіонального розвитку є **вдосконалення конституційної моделі територіальної організації влади в частині адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.** Правовим

орієнтиром у реформуванні конституційних засад місцевого самоврядування мають бути норми Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зусилля місцевих органів влади мають бути спрямовані на:

- консолідацію зусиль і відповідальності громадськості, влади та бізнесу щодо реалізації регіональних стратегій розвитку;
- затвердження регламентів взаємодії між Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та іншими учасниками процесу запровадження таких стратегій;
- затвердження в установленому порядку та виконання щорічних і середньострокових програм соціально-економічного розвитку регіонів, цільових республіканських програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля відповідно до Державної програми; внесення змін до цих програм і контроль за їх виконанням;
- врегулювання порядку звітності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій про виконання відповідних бюджетів і програм;
- консолідацію та узгодження діяльності учасників запровадження регіональних стратегій розвитку щодо реалізації інвестиційних проєктів на території відповідного регіону;
- розвиток державно-приватного партнерства;
- активне використання потенціалу транскордонного співробітництва з питань регіонального розвитку.

Ключовою характеристикою процесів стимулювання проєктів регіонального розвитку є їх планування починаючи з найнижчого територіального рівня (тобто за висхідним принципом), та концентрація ресурсів і фінансування на відповідному рівні управління за умови дотримання принципів децентралізації та субсидіарності.

Правове забезпечення інноваційної парадигми регіонального розвитку передбачає унормування відповідальності місцевих органів влади за порушення ними таких вимог до інформаційної складової регіонального розвитку:

- відкритості інформації стосовно діяльності місцевих органів влади; регулярний моніторинг та контроль за соціально-економічною результативністю інвестиційних проєктів, що здійснюються на території регіону;
- прозорості регуляторних процедур, здійснюваних відповідно до чинного законодавства;
- популяризованість положень регіональних стратегій розвитку серед населення;

- гласність результатів моніторингу й оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку;

- організації та проведення регулярних громадських слухань, обговорень щодо стану виконання відповідних стратегій регіонального розвитку.

Важливою **потребою** ефективної реалізації нової державної регіональної політики є **також залучення широких верств населення до процесів розроблення, прийняття та реалізації стратегій регіонального розвитку**. Правовими шляхами забезпечення досягнення такої реалізації, на нашу думку, є унормування у вітчизняному законодавстві права участі мешканців відповідної територіальної структури у справах місцевих органів влади (*дали* – право участі), що передбачає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків цього органу.

Практичними кроками на цьому шляху є:

- 1) законодавче закріплення повноважень місцевих органів влади щодо надання громадянам права участі та сприяння реалізації цього права;

- 2) унормування:

- процедур залучення мешканців, які можуть ініціювати консультаційні процеси, місцеві референдуми; у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та/або орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходів із залучення людей на рівні, найближчому до них;

- процедур доступу до офіційних документів, що є в розпорядженні місцевих органів влади; згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями держави;

- заходів для задоволення потреб тих мешканців, які з різних причин не можуть користуватися правом участі;

- механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги та пропозиції;

- сприяння використанню інформаційно-комунікативних технологій для розвитку та здійснення права участі.

Підсумовуючи вищевикладене, мистецтво правового унормування відповідальності за виконання стратегій розвитку регіонів має бути використане для стимулювання реалізації чинних стратегічних орієнтирів регіонального розвитку та забезпечення об'єктивізації нової державної регіональної політики – політики інноваційного розвитку регіонів.

5. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ

Функціонування господарського та соціального комплексу регіонів потребує дієвих механізмів, спроможних забезпечити стабільне функціонування регіональної системи.

Серед таких механізмів провідна роль належить регіональному управлінню – діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення пріоритетів, визначених у стратегії. Досягнення пріоритетів не є безпосереднім і винятковим наслідком управлінського впливу, а залежить від багатьох інших чинників. Поряд з цим саме управлінський вплив разом із дією об'єктивних законів може забезпечити позитивний синергетичний ефект регіонального розвитку.

Організаційно-інституційними умовами дієвості регіонального управління є:

- наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії;
- визначення мети (цілей) управлінської діяльності;
- фінансове забезпечення реалізації стратегії;
- визначення інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії;
- встановлення суб'єктів, механізмів та інструментів регіонального управління.

Досягнення мети, визначеної у стратегії, потребує оцінки ефективності регіонального управління.

Ефективність регіонального управління можна виміряти наступним чином:

- ступенем досягнення поставлених цілей з урахуванням управлінських витрат. Спосіб застосовується при оцінці ефективності дій управлінських органів щодо реалізації завдань стратегії в цілому;
- співвідношенням ефекту від управління до витрат на управління. Спосіб використовується під час аналізу ступеня досягнення окремих показників, визначених як цілі розвитку господарського комплексу регіону (та цілі стратегії). Вищий рівень ефективності управління означає використання методів управління, що дозволяють досягти заданого результату за найменших витрат.

Реалізація цілей стратегії залежить від відповідності правил діяльності поставленим цілям. Алгоритм **забезпечення ефективності регіонального управління** є таким.

1. Встановлення цілей розвитку господарського та соціального комплексу регіону. Цілі розвитку формуються на основі визначення

головних проблемних сфер господарського та соціального комплексу регіону. Загальним критерієм ефективності можна вважати ступінь наближення господарської системи та соціальної сфери до стандартів сталого збалансованого розвитку.

2. Усунення суперечностей стратегічних цілей. Цілі та пріоритети, спрямовані на максимізацію економічного ефекту, не завжди відповідають досягненню інших цілей – дотримання екологічної безпеки, зростання рівня соціального забезпечення населення та підвищення обсягів соціальних виплат. Подолання суперечностей полягає у визначенні черговості, пріоритетності цілей та встановленні різних часових параметрів їх досягнення. Це дозволить узгодити та забезпечити фінансування необхідних заходів, поступово досягти всіх визначених у стратегії цілей.

3. Визначення способів, механізмів та інструментів досягнення цілей. Досягнення кожної стратегічної мети потребує розроблення організаційних заходів за такою схемою.

1) Встановлення кількісних та якісних параметрів мети.

2) Вибір механізмів досягнення цілей на основі комплексного застосування правових, адміністративних, економічних, інституційно-організаційних, пропагандистських (іміджевих) важелів впливу.

3) Опрацювання та застосування різного роду інструментів: податкових, пільгових, амортизаційних, кредитних тощо.

4. Встановлення суб'єктів, що забезпечують досягнення цілей: тих, хто безпосередньо реалізує стратегічні цілі, та тих, хто контролює цей процес. Виконання заходів щодо забезпечення цілей сталого розвитку та реалізація цілей стратегічного розвитку є компетенцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування, галузевих міністерств та профільних органів, а також виконавців, визначених галузевими програмами розвитку регіону.

5. Визначення ефективності регіонального управління.

Результативність регіонального управління можна виміряти за співвідношенням фактичних показників до планових.

Ефективність регіонального управління визначається співвідношенням отриманого ефекту і витратами на здійснення управлінської діяльності. Ефективність регіонального управління є синергетичним показником, що є результатом взаємодії різноспрямованих чинників. Ускладнюють вимір ефективності регіонального управління неможливість співставлення результатів управлінської діяльності за різними цілями, складність віднесення результату до компетенції певного суб'єкта управлінського впливу, необхідність врахування часового лагу між управлінським заходом та отриманим ефектом. Зростання ефективності регіонального управління залежить від комплексної дії

різного роду чинників, серед яких провідна роль належить якісним показникам.

Соціальну та економічну ефективність регіонального управління можна оцінити так.

1) За якісними параметрами, що передбачає врахування:

- ступеня адаптації господарського комплексу регіону до змін зовнішнього середовища;
- ступеня досягнення балансу економічних, соціальних і політичних інтересів, ступеня задоволення потреб населення, виробників, органів влади та самоврядування, узгодження інтересів регіону та держави;
- показника конкурентоспроможності економіки регіону. Зміна місця серед регіонів України в рейтингу конкурентоспроможності дозволяє оцінити ступінь ефективності управління – висока позиція в рейтингу свідчить про підвищення якості управлінського впливу;
- співвідношення між ступенем державного впливу на економічні й соціальні процеси, застосуванням адміністративних важелів державного впливу та збереженням конкурентного середовища, ринкових свобод, принципів лібералізації економіки.

2) За кількісними показниками оцінка ефективності регіонального управління потребує аналізу динаміки базових індексів, що характеризують стан соціально-економічного розвитку регіону:

- часткових індексів – для оцінки ефективності управління різними соціально-економічними процесами;
- групових індексів – для оцінки ефективності управління за видами діяльності;
- інтегральних індексів – для оцінки ефективності управління соціально-економічним комплексом в цілому.

Показниками часткової ефективності управління традиційно є: продуктивність праці, собівартість продукції, а також індикатори, що враховують чинник «управління» (питома вага управлінського персоналу в чисельності працюючих у сферах діяльності, питома вага витрат на управління у собівартості продукції, питома вага управлінської праці в загальному фонді оплати праці, динаміка витрат на управління).

6. Встановлення меж ефективності управління та етапності у критеріях ефективності. Ступінь управлінського впливу на досягнення цілей оцінюється через визначення **граничних меж** такого впливу:

- верхня межа – досягнення цілей розвитку регіону та результату управлінської діяльності;
- нижня межа – умовний поріг, нижче якого система стає некерованою і цілі управління не досягаються.

Встановлення **етапності в критеріях ефективності** дозволяє рівномірно розподілити управлінський вплив і фінансові ресурси на досягнення цілей:

- проміжні критерії (кількісні) – зростання продуктивності виробництва, підвищення ступеня задоволення потреб тощо;
- кінцеві критерії (якісні) – запровадження інтенсивного типу економічного зростання.

7. Визначення чинників підвищення ефективності управління. Чинниками підвищення ефективності управління є:

- створення відповідних організаційних механізмів;
- формування сприятливих економічних умов;
- чітке розмежування повноважень та функцій між рівнями системи управління, між органами влади та самоврядування під час реалізації стратегії;
- розширення переліку показників, за якими оцінюються результати діяльності органів влади;
- запровадження ефективних методів програмування, індикативного планування, програмно-цільового методу планування.

8. Визначення конкретних напрямків посилення ефективності управління. Підвищення ефективності управлінської діяльності досягається за чіткого визначення сфер поширення управлінського впливу та напрямів використання регулювальних інструментів.

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ (Рекомендації)

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону загалом визначає цільові індикатори та пріоритети діяльності регіонів. На його основі мають будуватися програми розвитку регіонів на поточний рік, галузеві програми. З огляду на це стратегічне планування та прогнозування розвитку регіонів **повинно мати на меті:**

- скорочення кількості документів, що визначають перспективи розвитку регіонів України;
- узгодження різнопланових цілей, визначених у цих документах;
- забезпечення єдності підходів, урахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку країни та регіонів;
- оптимізацію процедур розроблення й затвердження регіональних стратегій.

Повсюдне запровадження стратегічного планування розвитку регіонів дозволить досягти таких **процедурних цілей:**

- забезпеченості цілеспрямованості розвитку, узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів зі стратегією регіонального розвитку;

- ефективного та цільового витрачання коштів;
- узгодження загальнонаціональних та регіональних стратегій розвитку.

Усі ці характеристики дають підстави свідчити про стратегічне планування як комплекс заходів, що зможе сформувавши базис для впорядкування системи планування та програмування розвитку регіональних господарських систем. Економічним ефектом стратегічного підходу в плануванні розвитку регіону має стати забезпечення ефективної спеціалізації регіонів, підвищення ступеня їх конкурентоспроможності, зростання ефективності використання потенціалу їх розвитку.

Наявність обґрунтованої та виваженої стратегії розвитку регіону сприятиме **реалізації договірних відносин між центром і регіоном** щодо спільного фінансування місцевих проєктів розвитку (зокрема шляхом укладання угод щодо регіонального розвитку), що забезпечить:

- концентрацію ресурсів регіонів і держави для вирішення найгостріших проблем;
- узгодження інтересів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку;
- диверсифікацію джерел ресурсів регіонального розвитку, у тому числі можливість широкого залучення приватного капіталу для фінансування спільних проєктів регіонального масштабу;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем регіону;
- чітке визначення зобов'язань сторін, спільну відповідальність уряду та місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених стратегічних завдань тощо.

Передумовою забезпечення ефективності стратегічного управління розвитком регіонів є наявність відповідної законодавчої бази, оптимізація якої передбачає:

1) **прийняття низки законів України**, зокрема:

• «Про засади державної регіональної політики» як ефективного базового закону з питань регіонального розвитку, в якому необхідно остаточно вирішити питання законодавчого оформлення процесу формування та реалізації державної регіональної політики;

• «Про адміністративно-територіальний устрій», що на законодавчому рівні унормує комплекс питань, пов'язаних з територіальною організацією влади;

• «Про комунальну власність», норми якого визначатимуть правовий режим однієї з рівноправних форм власності, що й досі не має чіткого законодавчого визначення;

• «Про центральні органи виконавчої влади», серед норм якого доцільно виокремити питання порядку взаємодії центральних органів виконавчої влади та регіональних органів влади;

2) внесення змін до низки законів України, зокрема:

• «Про місцеве самоврядування в Україні» (відповідно до унормованих конституційних засад адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування);

• «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (з обов'язковим передбаченням середньострокового бюджетного планування та унормуванням необхідності кореляції основних документів, що ними керуються місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а також загальнодержавних програмних документів з бюджетними процесами);

• «Про стимулювання розвитку регіонів» (у частині унормування інноваційних інструментів для вирішення проблем асиметрії розвитку регіонів; введення нових, перевірених світовою практикою інституційних «гравців» у сферу формування регіональної політики).

Однією з основних вимог, що висувуються до регіональних стратегій розвитку, є їх **узгодженість з базовими програмними документами** національного та регіонального рівня:

• на рівні областей при розробці та прийнятті обласних стратегій регіонального розвитку існує потреба дотримання вимог системоутворювального документа – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року;

• завдання, визначені у стратегії розвитку регіону, мають стати основою для розроблення середньострокових та щорічних програм економічного та соціального розвитку регіону;

• щорічні програми розвитку регіону, району, міста мають узгоджуватися з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік.

На основі затверджених регіональних стратегій між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами укладаються **угоди щодо регіонального розвитку на умовах договірних, гарантованого, цільового фінансування** інвестиційних проектів, спрямованих на забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку всіх складових регіону зокрема та регіону в цілому. Шляхами **підвищення ефективності договірних механізмів участі держави в підтримці регіонального розвитку** є такі:

• усунення недоліків і суперечностей у процедурах практичного втілення угод та оптимізація співвідношення повноважень профільних міністерств та інших органів виконавчої влади у сфері укладання та реалізації угод;

- наближення напрямів фінансування в рамках угод до пріоритетів, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року та відповідних регіональних стратегіях (за умови їх перегляду та уточнення);

- раціоналізація пропорцій джерел фінансування проектів, зокрема у напрямі зменшення частки державної участі та збільшення приватного та місцевого капіталу;

- урахування регіональної специфіки та потенціалу місцевого приватного капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів у межах угод;

- першочергове врахування в угодах регіональних проектів щодо підготовки до проведення фінальної частини Чемпіонату Європи з футболу 2012 року;

- спрямування коштів на реструктуризацію базових галузей промисловості та усунення негативних соціальних та екологічних наслідків реформ;

- чітке визначення повноважень сторін, спільної відповідальності уряду та місцевої влади за кінцевий результат реалізації договірних зобов'язань.

Отже, на порядку денному в Україні постала необхідність **забезпечити реальність і реалізацію визначених цілей стратегічного розвитку регіонів, використовуючи при цьому новітні інструменти стратегічного планування та прогнозування**, а також пов'язати цільові стратегічні орієнтири з оптимізацією витрат ресурсів на їх досягнення.

Таблиця

**Зведені дані щодо практичної реалізації Закону України
«Про стимулювання розвитку регіонів» на рівні актів,
що регулюють регіональний розвиток**

Регіон/область	Дані щодо актів, які регулюють регіональний розвиток
АРК	Державну програму соціально-економічного розвитку АРК на період до 2017 р. затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 30.08.2007 р. № 1067. Постановою Ради міністрів АРК від 10.03.2006 р. № 100 «Про Угоду щодо регіонального розвитку Автономної Республіки Крим між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим» затверджено Протокол намірів про підготовку проекту Угоди щодо регіонального розвитку АРК між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АРК, а також склад Робочої групи з підготовки проекту Угоди. Проект Стратегії економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011–2020 роки підготовлений і обговорюється на рівні органів влади.
Вінницька	Стратегію економічного та соціального розвитку Вінницької області на 2005–2015 рр. затверджено Рішенням обласної ради від 12.10.2005 р. № 910. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 р. № 319-р схвалено Угоду щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою.
Волинська	Стратегію економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004–2015 рр. затверджено Рішенням обласної ради від 10.12.2004 р. № 13/2. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 300-р схвалено Угоду щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою.
Дніпропетровська	Протокол намірів про підготовку проекту Угоди щодо регіонального розвитку Дніпропетровської області підписано 06.03.2006 р. Дніпропетровською обласною державною адміністрацією утворено Робочу групу, що має узгодити інтереси органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади під час доопрацювання проекту Стратегії розвитку регіону до 2015 р.
Донецька	Протокол намірів про підготовку проекту Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області підписано 30.09.2006. Стратегію економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 23.03.2007 № 5/8-158. Проект Угоди схвалено Кабінетом Міністрів України 11.09.2007 р. Угоду укладено 15.09.2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 р. № 1980-р схвалено проект Додаткової угоди до Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою.

Продовження табл.

Регіон/область	Дані щодо актів, які регулюють регіональний розвиток
Житомирська	Стратегію розвитку Житомирської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 25.09.2008 р. № 24/10.
Закарпатська	Стратегію розвитку Закарпатської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 28.12.2006 р. № 206.
Запорізька	Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 р. затверджено Рішенням Запорізької обласної ради від 06.06.2008 р.
Івано-Франківська	Стратегію економічного та соціального розвитку території Івано-Франківської області до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 20.02.2007 р. № 214-9. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 р. № 1839-р схвалено Угоду щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою.
Київська	Стратегію розвитку Київської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 30.03.2007 р. № 103-10-V.
Кіровоградська	Стратегію економічного та соціального розвитку Кіровоградської області на період до 2015 року затверджено Рішенням обласної ради від 24.11.2006 р. № 95.
Луганська	Стратегію економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 25.09.2008 р. № 24/10. Розпорядженням обласної державної адміністрації від 25.03.2009 р. № 274 створено Робочу групу з підготовки проекту Угоди. Розроблено проект протоколу намірів про підготовку проекту Угоди; розроблено і передано на експертизу до Міністерства економіки України проект Угоди.
Львівська	Стратегію розвитку Львівщини до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 13.03.2007 р. № 193. Протокол намірів про підготовку проекту Угоди підписано 06.09.2007 року. Проект Угоди схвалено Кабінетом Міністрів України 27.08.2008 р. Угоду укладено 17.06.2009 р.
Миколаївська	Стратегію економічного та соціального розвитку Миколаївської області на період до 2015 р. затверджено рішенням обласної ради від 30.10.2007 р. № 2. Розпорядженням обласної державної адміністрації від 12.11.2008 р. № 64-р створено Спільну робочу групу з підготовки проекту Угоди.
Одеська	Стратегію економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 09.11.2007 р. № 347-V.

Закінчення табл.

Регіон/область	Дані щодо актів, які регулюють регіональний розвиток
Полтавська	Стратегію розвитку Полтавської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 29.11.2006 р.
Рівненська	Стратегію економічного та соціального розвитку Рівненської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 29.12.2006 р. № 199.
Сумська	Стратегію соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням Сумської обласної ради від 16.09.2004 р.
Тернопільська	Стратегію розвитку Тернопільської області на період до 2015 р. затверджено рішенням обласної ради від 27.05.2008 р. № 280. Розпорядженням обласної державної адміністрації від 31.10.2008 р. № 817 передбачено підготовку проекту Угоди у I півріччі 2009 р.
Харківська	Протокол намірів про підготовку проекту Угоди підписано 06.03.2006 р. Проект Стратегії соціально-економічного розвитку Харківської області на період до 2015 р. схвалено Розпорядженням обласної державної адміністрації від 18.09.2008 р., опубліковано та передано до обласної ради для розгляду та затвердження на черговій сесії.
Херсонська	Стратегію економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 28.11.2008 р. № 781. Угоду щодо регіонального розвитку Херсонської області між Кабінетом Міністрів України та Херсонською обласною радою схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.10.2010 р. № 2013 р.
Хмельницька	Стратегію економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2004-2015 рр. затверджено Рішенням обласної ради від 15.09.2004 р. № 4-13/2004 р.
Черкаська	Стратегію розвитку Черкаської області на період до 2015 р. затверджено рішенням обласної ради від 27.04.2007 р. № 10-2/У.
Чернівецька	Стратегію розвитку Чернівецької області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 28.12.2006 р. № 183-9/06.
Чернігівська	Стратегію соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 р. затверджено Рішенням обласної ради від 26.01.2007 р.
м. Київ	Стратегію соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 р. схвалено Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 29.11.2004 р. № 2168, прийнято за основу на сесії Київської міськради 25.01.2007 р.
м. Севастополь	Програму сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 р. затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2006 р. № 1017.

МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ
«КРУГЛОГО СТОЛУ»
22 грудня 2010 р.

22 грудня 2010 р. у Національному інституті стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» **«Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості».**

Характерні для сучасного розвитку регіонів України розбалансованість та асиметричність, їх неготовність до зростаючого конкурентного тиску та неефективність використання наявного ресурсного потенціалу накладаються на тактичні прорахунки регіонального управління і відсутність науково обґрунтованих стратегічних пріоритетів розвитку регіонів. Питання щодо застосування ефективних інструментів вирішення соціально-економічних проблем розвитку регіонів досі залишається відкритим. Останніми роками ухвалено низку нормативно-правових актів, спрямованих на активізацію потенціалу внутрішнього зростання регіонів, зокрема Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р., в рамках якої розроблено та затверджено стратегії економічного та соціального розвитку регіонів. Проте реалістичність та дієвість більшості цих стратегій викликає серйозні сумніви через надмірну формалізованість процедур розроблення і затвердження, переважно декларативний характер визначених цілей і завдань, а також відсутність реальних механізмів реалізації більшості стратегій розвитку регіонів.

Розроблені протягом 2005–2008 рр. регіональні стратегії орієнтувалися на чинники екстенсивного розвитку, дія яких вичерпалася під впливом кризових явищ 2008-2009 рр. Відтак, традиційні підходи до вирішення проблем регіонального розвитку виявилися неефективними в умовах турбулентності економічного середовища. Постає необхідність пошуку шляхів регіонального розвитку, адекватних власним можливостям та умовам регіонів, спрямованих на раціональне використання потенціалу зростання та застосування дієвих інструментів стимулювання розвитку регіонів.

Розгляду цих питань було присвячено обговорення в межах засідання «круглого столу».

В обговоренні взяли участь:

**БАЧИГИН
Володимир
Павлович**

завідувач відділу західних регіонів Головного управління з питань регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України

**БІЛА
Світлана
Олексіївна**

завідувач відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

ВАКУЛЕНКО
Володимир
Миколайович

завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

ВАЛЮШКО
Іван
Васильович

провідний спеціаліст відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

ЖУК
В'ячеслав
Іванович

завідувач сектору регіонального моніторингу Національного інституту стратегічних досліджень

ЗАТОЛОКІН
Олександр
Петрович

президент Центру муніципального менеджменту

ПАТОВ
Костянтин
Сергійович

начальник Управління стратегічного розвитку Міністерства економіки Автономної Республіки Крим

КОЖИНА
Алла
Василівна

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління

КОЗЛОВСЬКИЙ
Сергій
Вікторович

заступник начальника Управління з питань діяльності місцевих органів влади Секретаріату Кабінету Міністрів України

КОНОВАЛОВ
Олександр
Олександрович

голова постійної комісії з питань бюджету, соціально-економічного розвитку та інвестицій Сумської обласної ради

КРАВЧЕНКО
Лариса
Анатоліївна

завідувач кафедри економічної теорії Кримського економічного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

КУШНІР
Марина
Олексіївна

головний консультант відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

ЛУПАЦІЙ
Володимир
Стефанович

радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень

МАКОГОН
Юрій
Володимирович

директор регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьк

МАКСИМЕНКО Сергій Семенович	директор Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна»
ПЛОТЯН Сергій Георгійович	радник Віце-прем'єр-міністра України
РОМАНЦОВА Вікторія Олександрівна	перший заступник начальника Головного управління економіки Київської обласної державної адміністрації
РОМАНЮК Світлана Олександрівна	голова правління ЗАТ «Сумимостобуд»
РОМАНЮК Сергій Андрійович	заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва України
РУБЦОВ Валерій Павлович	директор Інституту місцевої демократії
СТЕФАНЮК Ігор Богданович	заступник директора Департаменту з питань використання коштів державного бюджету в регіонах Рахункової палати України
СУХОНОС Олег Вікторович	заступник начальника Головного управління економіки та інновацій Київської міської державної адміністрації
ТІТАЄВ Олександр Сергійович	начальник відділу зовнішньоекономічної діяльності Головного управління регіонального розвитку, залучення інвестицій і зовнішньоекономічних відносин Донецької обласної державної адміністрації
ФАЩЕВСЬКИЙ Микола Іванович	головний науковий співробітник Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України
ФИЦУК Тетяна Анатоліївна	завідувач відділу досліджень тіньової економіки та корупції Національного інституту стратегічних досліджень
ХАРАЗІШВІЛІ Юрій Миколайович	старший науковий співробітник відділу досліджень тіньової економіки та корупції Національного інституту стратегічних досліджень

ЧЕРНЯК
Володимир
Кирилович

головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України

ШЕВЧЕНКО
Ольга
Валеріївна

завідувач сектору стратегій регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

ЯБЛОНСЬКИЙ
Василь
Миколайович

заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

Далі друкуються тексти виступів, викладені за аудіозаписом.

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ

ЯБЛОНСЬКИЙ Василь Миколайович,

заступник директора

Національного інституту стратегічних досліджень

У сучасних умовах розвиток регіонів України зіткнувся з низкою проблем об'єктивного та суб'єктивного походження, що зумовлює його диспропорційний характер. Основою цього можна вважати невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку в кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові та людські ресурси, можливість ефективного використання геополітичного розташування регіональних систем та комплексів. Тактичні прорахунки регіонального розвитку обумовлені відсутністю чітко означених стратегічних пріоритетів економічного та соціального розвитку регіонів, що актуалізують обговорення питань забезпечення дієвості стратегій розвитку регіонів в Україні.

На обговорення засідання «круглого столу» виносяться такі питання:

- стратегії розвитку регіонів в системі програмних документів та проблеми їх узгодженості;
- технології розробки регіональних стратегій: забезпечення їх реалістичності, врахування інтересів та мінімізація конфліктів;
- механізми реалізації та фінансування стратегій розвитку регіонів;
- угоди щодо регіонального розвитку: проблеми укладання та фінансування;
- механізми відповідальності за реалізацію стратегій розвитку регіонів;

Проблема розвитку регіонів є комплексною та ієрархічною. Отже, її важливою складовою є питання успішного проведення адміністративно-територіальної реформи. Робота в цьому напрямі розпочата Президентом. Власне, перший етап реформи присвячений реформуванню центральної влади, адміністративній реформі, проте незабаром вона стосуватиметься і регіонального рівня.

Бажаю учасникам «круглого столу» плідної, результативної роботи та передаю слово для подальшого ведення засідання завідувачу відділу регіонального розвитку Білій Світлані Олексіївні.

БІЛА Світлана Олексіївна,

завідувач відділу регіонального розвитку

Національного інституту стратегічних досліджень

Перш, ніж розпочати оприлюднення основних положень доповіді, підготовленої співробітниками відділу до засідання «круглого столу», хочу повідомити приємну новину. На виконання доручення Президента України

Національний інститут стратегічних досліджень був залучений до розроблення Стратегії економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011–2020 р. Сьогодні Верховна Рада Автономної Республіки Крим одностайно схвалила та прийняла цю Стратегію. Таким чином, наша теоретична робота має практичне втілення та сприяє економічному розвитку та зростанню в Автономній Республіці Крим.

Повертаючись до теми нашого «круглого столу», хочу зазначити, що стратегічне планування регіональним розвитком посідає особливе місце у системі державотворчого процесу. Якщо зробити узагальнення щодо поточної ситуації з регіональним розвитком в Україні, можна стверджувати, що для всіх регіонів характерні однакові проблеми соціально-економічного розвитку: диспропорційний характер розвитку, невизначеність стратегічних пріоритетів, зорієнтованість регіональних програмних документів на використання екстенсивних факторів розвитку, тобто збереження тенденцій, притаманних ще докризовому періоду. Зазначимо, що у процесі стратегічного планування регіонального розвитку Україна обов'язково має враховувати сучасні світові тенденції модернізації, структурної перебудови регіональної економіки на основі пріоритетності інноваційного оновлення виробництва. Саме такі тенденції домінують у розвинених країнах світу в умовах глобалізації, вони чітко зорієнтовані на підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки в посткризовий період.

До 2008 року більшість регіонів України розглядала можливість використання свого геополітичного розташування як фактор, що традиційно є потужною конкурентною перевагою. Водночас в умовах глобалізації за будь-який ресурс ведеться конкурентна боротьба. Для максимального використання переваг геополітичного розташування, крім географічних, тепер необхідно створювати сприятливі економічні та інституційні передумови; формувати сприятливе середовище для інвесторів. В умовах глобалізації саме ці чинники, а також зорієнтованість стратегій регіонального розвитку на досягнення пріоритетів інноваційного розвитку, перехід регіональних виробничих комплексів на вищі технологічні уклади стають важливим ресурсом забезпечення конкурентоспроможності регіональної економіки та економіки країни в цілому.

Хочу нагадати, що термін «стратегія» увійшов до повсякденного вжитку з військової науки і спочатку передбачав дві функції. Перша функція – «генерал» – розроблення загального плану ведення воєнної кампанії (послідовність дій, напрямки удару, розподіл сил, розроблення сценарію бою). Друга функція стосується дій «лейтенанта», який мав якнайкраще виконати наказ та поставлені перед ним завдання. Тобто стратегія поєднує як довгострокові цілі, так і план їх реалізації.

Зазначимо, що сучасні пріоритети стратегічного бачення розвитку регіонів у світовій економіці, особливо регіонів країн-членів Євросоюзу, базуються на таких принципах: підвищення рівня життя населення шляхом досягнення сталого економічного зростання; перехід на інтенсивний, постіндустріальний розвиток за рахунок стимулювання інноваційно-інвестиційних зрушень та формування нового технологічного способу виробництва. Важливе місце у стратегії розвитку всіх регіонів посідає проблема стимулювання ділової активності реального сектору економіки, підтримка підприємництва та самозайнятості населення з метою збільшення кількості робочих місць і гарантування економічної та соціальної безпеки регіону.

У докризовий період серед пріоритетів стратегічного регіонального розвитку традиційно переважали соціальні цілі. Водночас в умовах кризи першочергового значення набувають економічні цілі, оскільки саме вони є підґрунтям для відродження економічного розвитку та зростання добробуту населення, досягнення соціальної стабільності.

У який спосіб можна досягти стратегічні цілі, визнані пріоритетними для розвитку будь-якого регіону? У регіоналістиці існує кілька підходів до вирішення цього питання, але дискусія триває й досі. Перший підхід – подолання соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів шляхом вирівнювання основних макроекономічних показників регіонального розвитку. Другий підхід передбачає, що вирівняти всі диспропорції розвитку регіонів неможливо. Це пов'язано з тим, що в умовах глобалізації на регіональному рівні формуються локальні центри економічної активності – «точки зростання», ареали розвитку, що «притягують» до себе ресурси, формують мультиплікативний ефект для регіональної економіки в цілому. Третій підхід – пошук нового оптимального варіанта поєднання перших двох підходів. У Стратегії регіонального розвитку мають бути закладені механізми стимулювання до утворення «точок зростання», розвиток яких активізуватиме процеси соціально-економічного зростання, а зрештою – сприятиме макроекономічній стабілізації та покращенню всіх показників соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому.

Якщо аналізувати інституційно-правове забезпечення регіонального розвитку в Україні, то його базовими засадами є законодавча платформа, сформована протягом 2005–2009 рр. Насамперед слід сказати про Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 р., що створив підґрунтя для прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.» від 21.07.2006 р. У свою чергу ця Постанова стала базою для прийняття цілого блоку стратегій регіонального розвитку для конкретних областей України, визначила пріоритети

цього розвитку. Серед перешкод регіонального розвитку традиційно називалися: низька інвестиційна привабливість регіонів, низька інноваційна активність, нерозвинена виробнича та соціальна інфраструктура, зростання регіональних диспропорцій, що необхідно подолати, слабкі міжрегіональні зв'язки, нераціональне використання людського потенціалу тощо. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» від 23.05.2007 р. № 751. Виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, що укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Водночас можна стверджувати, що законодавче підґрунтя, створене до 2009 р., на основі якого формувалися стратегії регіонального розвитку, виявило певні проблеми та недоліки. Серед найважливіших – надмірна формалізація процедур розроблення та затвердження стратегій регіонального розвитку. Зокрема, існує певний шаблон щодо використання розробниками стратегії відповідних методичних рекомендацій Міністерства економіки. Цей шаблон спрощує дотримання процедур щодо розроблення Стратегії, але збільшується ризик ігнорування, недооцінювання найважливіших місцевих проблем, неврахування всіх особливостей та наявного ресурсного потенціалу на місцях.

Іншою проблемою є декларативний характер більшості стратегій, їх непідтвердженість реальними програмами (що приймаються з метою реалізації Стратегії). Наступна проблема – наявність конфліктів між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіонів; різне бачення пріоритетів розвитку регіонів, що формується на різних рівнях державного управління регіональним розвитком. Так, Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області затвердили регіональні стратегії розвитку на період до 2015 року лише у 2008 р., хоча Постанова Кабінету Міністрів України 2006 р. передбачала їх затвердження в тримісячний термін. Два регіони України – Дніпропетровська та Харківська області – не мають затверджених стратегій. Їх прийняттю заважали конфлікти та невизначеність головних пріоритетів стратегічного бачення розвитку регіонів.

Якщо говорити про угоди регіонального розвитку як інструмент реалізації стратегії, слід констатувати, що з 27 регіонів на сьогодні такі угоди укладено лише з 6 областями: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською. Зміст угод переважно стосується виконання коротко- та середньострокових завдань, орієнтований на запровадження антикризових заходів. Водночас довгострокові стратегічні пріоритети залишаються поза увагою.

Пік законодавчих інновацій у сфері реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів в Україні прийшовся на 2009-2010 рр. Саме в цей період були прийняті законодавчі акти, що відкривали простір для тактичного маневрування при виконанні стратегії. Насамперед ідеться про Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку регіонів України на 2010 рік» від 20.05.2010 р. У Програмі визначено, що Україна має стимулювати регіональні «точки зростання» економіки та залучати інвестиції за такою схемою: проведення підготовчої роботи для подальшого утворення у кожній області індустріальних парків і кластерів з метою виготовлення високотехнологічної та конкурентоспроможної продукції. Саме цим Законом започатковано режим «спеціальної митної зони» на територіях перспективного розвитку із введенням спеціального (преференційного) режиму ввезення вивезення стосовно території товарів для реалізації експортоорієнтованих інвестиційних проектів.

Дуже важливим для стимулювання регіонального розвитку є прийняття Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1.07.2010 р. Закон визначає засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів; формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони; засади внутрішньої та зовнішньої політики України в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки тощо.

Особливу роль у стимулюванні регіонального розвитку відіграє Закон України «Про підготовку реалізації інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»» від 2010 р. Цей Закон спрямований на спрощення процедури інвестування, стимулювання «точок зростання» на регіональному рівні.

Прийнятий у грудні 2010 р. новий Податковий кодекс України збільшив дохідну частину місцевих бюджетів. Але постає інше питання: наскільки спроможні місцеві громади за рахунок виключно власних коштів місцевих бюджетів вирішити всі нагальні проблеми місцевого розвитку? Можливо, доцільно запровадити процедуру об'єднання фінансових ресурсів сусідніх громад для вирішення спільних проблем щодо благоустрою території, започаткування спільних проектів.

Аналізуючи світовий досвід розроблення та реалізації стратегій розвитку регіонів, можна зазначити, що основними пріоритетами регіонального розвитку традиційно визнаються: стійке поліпшення якості життя всіх категорій жителів регіону, створення в регіоні сприятливого клімату для бізнесу, інтеграція економіки регіону у світову економіку, формування сприятливого соціального середовища в регіоні (насамперед ідеться про формування та ефективне використання освітнього, культурного,

інтелектуального потенціалу регіону, реформування структур ЖКГ, інфраструктурного забезпечення регіонального розвитку, покращення стану оточуючого середовища тощо).

«Точками зростання» на рівні регіональної економіки у світовій практиці традиційно вважаються: транспорт, дорожнє будівництво, комунікації, енергетичний сектор, екологічні проекти, у тому числі – проекти екологічної енергетики, дослідження та інновації. Наприклад, навіть в умовах кризи в Ірландії, де спостерігаються одні з найвищих показників зниження рівня виробництва, майже 72 % промислових підприємств за-проваджують інновації. Мета – дати стимул зростанню конкурентоспроможності національного виробництва в посткризовий період.

Збільшення фінансування в розбудову об'єктів соціальної інфраструктури, міський розвиток, підтримку розвитку локальних центрів та агломерацій тощо дозволить не тільки вирішити блок соціально-економічних проблем, а й започаткувати певну спіраль розвитку, що залучала б до процесів економічного зростання місцеві ресурси, формувала стимули до економічного зростання на регіональному рівні. На особливу увагу заслуговує розвиток промислових і старопромислових районів, у тому числі – вирішення проблеми реструктуризації та модернізації монофункціонального виробництва, що ґрунтується на застарілій технічній базі, введених у експлуатацію ще за часів існування СРСР. Особливої уваги потребує і сільський розвиток, інвестування в об'єкти туризму, рекреації та культури тощо. До речі, саме на цих «точках зростання» був зроблений акцент під час розроблення Стратегії економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011–2020 рр. Зокрема йдеться про модернізацію санаторно-курортного комплексу та агросектору Криму, інноваційне оновлення галузевої структури промисловості АРК та гарантування її екологічної безпеки, модернізацію транспортної інфраструктури, що є основою не тільки розвитку комунікацій, а й можливістю для залучення інвестицій, створення комфортного середовища на території АРК. Саме ці «точкові» проекти були взяті за основу в процесі формування синергетичного ефекту економічного зростання Криму.

Практичне запровадження стратегій розвитку регіонів супроводжуються програмно-плановими схемами реалізації. Зокрема серед комплексу програмно-планових та нормативних документів, що забезпечують реалізацію стратегії, перше місце посідає план заходів щодо реалізації стратегії.

План заходів щодо реалізації стратегії визначає конкретні заходи, що реалізують визначені стратегією завдання, відповідальні організації, терміни виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати. Розробник плану заходів – обласна державна адміністрація. План затверджується обласною радою.

Поряд із планом заходів практичне запровадження стратегії розвитку регіону супроводжується розробленням та прийняттям блоку таких документів: щорічної програми соціально-економічного розвитку регіону, цільової регіональної програми, стратегії розвитку внутрішніх територій регіону тощо.

Для реалізації стратегій розвитку внутрішніх територій регіону, безперечно, вкрай необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, що має чітко визначити межі, права та повноваження громад.

Питання стратегічного розвитку регіонів неможливо вирішити без інформаційного супроводу реалізації стратегії, що має поєднувати: моніторинг ситуації у регіоні, збір статистичної, аналітичної, нормативної, програмно-планової та прогнозовної інформації та її використання для прийняття державно-управлінських рішень на регіональному (місцевому) рівні, моніторинг широкого кола індикаторів соціально-економічного розвитку та екологічної ситуації у регіоні. Необхідною умовою успішної реалізації стратегії регіонального розвитку є участь громадськості в цьому процесі. Йдеться про активізацію участі населення і громадських об'єднань регіону в підготовці, обговоренні та вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку регіону, у відкритому обговоренні всіх положень стратегії із залученням громадськості.

Надзвичайно важливим елементом розроблення стратегії регіонального розвитку є визначення інститутів, відповідальних за її реалізацію. Якщо говорити про новачки у цій сфері, можна сказати, що в Україні й досі не задіяний потенціал агенцій і фондів регіонального розвитку. Тільки в Криму існує Фонд регіонального розвитку. Водночас у Європі Фонд регіонального розвитку (як один зі структурних фондів ЄС) поряд з агенціями регіонального розвитку відіграють надзвичайно важливу роль, є посередниками між громадою та владою для здійснення необхідних соціально-економічних реформ на регіональному рівні.

Практична реалізація стратегій регіонального розвитку залежить від фінансування. Блок питань, надзвичайно важливих для України, висвітлено в доповіді, представлений співробітниками відділу регіонального розвитку на засіданні «круглого столу».

В умовах загострення конкурентної боротьби за використання наявних на регіональному (місцевому) рівні ресурсів (у тому числі обмежених фінансових коштів) особливого значення набуває проблема визначення пріоритетів фінансування проектів регіонального розвитку. На сьогодні першочергове значення серед таких пріоритетів набуває:

- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності (які зареєстровані на території регіону) з метою реалізації

лізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проєктів, що мають стратегічне значення для підвищення конкурентоспроможності регіону;

- надання фінансової підтримки інвестиційним проєктам у сфері дорожньо-транспортного будівництва та створення транспортної інфраструктури, розвитку місцевих, регіональних і міжнародних транспортних коридорів, мереж телекомунікації та енергетики, прилеглої до них інфраструктури;

- фінансування проєктів, реалізація яких сприятиме розвитку імпортозамісного та експортоорієнтованого виробництва товарів і послуг у пріоритетних сферах, визначених у стратегії регіонального розвитку;

- сприяння формуванню на регіональному (місцевому) рівні об'єктів інфраструктури інвестиційно-інноваційного розвитку: бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних і консалтингових центрів, венчурних фондів; координація їх діяльності з метою реалізації пріоритетів, визначених у стратегії;

- надання фінансової підтримки малому та середньому бізнесу з метою підвищення зайнятості та самозайнятості населення у сферах, визначених стратегією як пріоритетні;

- надання фінансової підтримки інвестиційним проєктам, що ґрунтуються на використанні механізмів державно-приватного партнерства (відповідно до чинного законодавства).

Базові питання, пов'язані з визначенням шляхів забезпечення дієвості стратегії розвитку регіонів висвітлені в аналітичній доповіді, підготовленій співробітниками відділу регіонального розвитку НІСД. Доповідь буде розміщена на сайті Інституту.

Розроблення Стратегії регіонального розвитку – це мистецтво. Немає єдиного шаблону щодо розроблення стратегій для всіх регіонів країни, адже необхідним є врахування особливостей місцевого, регіонального, розвитку.

Серед проблем, що постали перед стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні, варто зазначити: відсутність дієвого інституційно-правового забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку, визначення мети управлінської діяльності та стратегічних пріоритетів для кожного регіону, фінансове забезпечення реалізації стратегії (співвідношення коштів державного та місцевого бюджетів, державно-приватне партнерство, залучення іноземних інвестицій), визначення інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії та рівень їх адаптації до реалій регіонального розвитку в Україні. Зазначимо, що на 01.01.2010 р. в Україні було зареєстровано 43 агенції регіонального розвитку, але робота більшості з них має, переважно

фіктивний характер. Становлення дієвих суб'єктів, механізмів, інструментів регіонального управління є тією «точкою опори», що здатна суттєво активізувати діяльність щодо реалізації стратегій регіонального розвитку, спрямувати цей процес на користь соціально-економічного зростання в Україні.

Запрошую гостей «круглого столу» до дискусії.

Надаю слово Іпатову Костянтину Сергійовичу, начальнику Управління стратегічного розвитку Міністерства економіки Автономної Республіки Крим, який був безпосередньо залучений до розроблення Стратегії економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011–2020 р.

ПАТОВ Костянтин Сергійович,

*начальник Управління стратегічного розвитку
Міністерства економіки АРК*

В своем докладе хочу немного рассказать об истории разработки Стратегии экономического и социального развития Автономной Республики Крым на 2011–2020 годы», о том, что представляет собой этот документ и что органы власти АРК намерены дальше делать с целью его реализации.

Проект Стратегии АРК разработан в соответствии с поручением Президента Украины. По результатам совещания, проходившего 3 августа 2010 г., по стратегическому развитию АРК было принято решение – разработать стратегию развития Крыма на период до 2020 г. Срок – 4 месяца. Значимость данного документа на общегосударственном уровне подтверждалась и тем, что в соответствии с поручением Президента к его разработке был привлечен Национальный институт стратегических исследований.

С целью разработки Стратегии Совет министров АРК создал координационный совет по стратегическому развитию. В его состав вошли те, кто сегодня активно участвует в политической, экономической и социальной жизни Крыма: представители местных органов власти и деловых кругов, науки и общественности, украинские и международные эксперты. Координационный совет по стратегическому развитию АРК – постоянно действующий орган. Он действовал и на этапе формирования документа, продолжает действовать и на этапе его реализации.

Формирование проекта Стратегии проходило в три этапа. На первом этапе была разработана и одобрена Координационным советом концепция развития АРК на период до 2020 г. При Координационном совете были созданы рабочие группы (10 основных и 6 вспомогательных фокус-групп). Для разработки документа мы активно работали с региональными органами власти, учитывали местную инициативу.

Была организована конференция «Актуальные вопросы социально-экономического развития», в работе которой приняли участие региональные власти АРК, управление статистики и 25 управлений Министерства экономики АРК. Для того, чтобы презентовать Стратегию, привести в соответствие с республиканскими параметрами те документы, которые будут разрабатываться, крымские ученые провели диагностику экономического, экологического, социального развития АРК за последние десять лет. В результате диагностики были выявлены основные тенденции регионального развития, идентифицированы проблемы и определены конкурентные преимущества региона.

На втором этапе подготовки эксперты Национального института стратегических исследований на основе результатов диагностики выработали цели, назвали приоритеты, определили инструменты реализации Стратегии. Эти вопросы были обсуждены на «круглых столах», в том числе на заседании «круглого стола» «Крым в Стратегии – 2020», проходившего в октябре 2010 г. на базе Таврического национального университета.

26 ноября 2010 года в Ялте на первом Черноморском экономическом форуме была представлена модель социально-экономического развития Крыма, а также презентован первый вариант Стратегии. С документами ознакомились представители более 12 стран, ведущих финансовых учреждений Украины и зарубежья.

На заключительном – третьем – этапе проект Стратегии был доработан и 9.12.2010 г. рассмотрен на расширенном заседании Координационного совета с участием министров и председателей республиканских комитетов. 14.12.2010 г. документ был одобрен Советом министров АРК.

В современных условиях невозможно устойчивое развитие региона без стратегического видения будущего, четкого определения целей и приоритетов. Именно «Стратегия...» определила приоритеты социально-экономического развития полуострова на основе анализа современных тенденций; позволила выявить проблемы и риски развития, определить цели, инструменты, этапы реализации Стратегии.

Стратегия – рамочный документ, она не должна содержать конкретных мероприятий и проектов. Для этого отдельно принимается операционный план мероприятий по реализации Стратегии.

Для реальности Стратегии была разработана модель социально-экономического развития АРК на период до 2020 года по трем сценариям: инерционный – сохранение *status quo*; мобилизационный – ставка на внешние источники развития; модернизационный – «Успешный Крым в Успешной Украине».

Инерционный сценарий предполагает использование имеющегося потенциала без внедрения новых механизмов и инструментов регионального развития. Речь идет о применяемой уже достаточно долго тактике «латания дыр». Этот сценарий сопряжен с возрастанием влияния системных рисков, отрицательные последствия которых будут в дальнейшем нарастать. Следствием могут стать потеря управляемости процессов социально-экономического развития регионального комплекса, угрозы возникновения экологических и техногенных катастроф, несоответствие возрастающей социальной нагрузки и бюджетных возможностей АРК, усиление процессов экономической и социальной стагнации, риски нарастания этнонациональной конфликтности в Крыму, риски усиливающейся хозяйственной оторванности экономики АРК от экономики государства.

При мобилизационном сценарии (первый оптимистический сценарий) акцент сделан на использование внешних источников развития. Такой сценарий действительно эффективен в качестве антикризисной тактики, но в то же время он создает лишь иллюзию достижения необходимого устойчивого результата при минимальных затратах времени и ресурсов. Вместе с тем концентрация на целях антикризисного менеджмента и отказ от формирования посткризисной модели не дают адекватного ответа на вызовы, с которыми сталкивается Крым в условиях глобализации и усиливающейся конкуренции за использование местных ресурсов.

Модернизационный сценарий базируется на реализации мероприятий, направленных на повышение конкурентоспособности экономики АРК на основе инновационно-инвестиционной модели развития, внедрении социально сбалансированной и экологически ориентированной политики опережающего развития, что в конечном итоге создает комфортную, безопасную среду для проживания человека. Таким образом, именно третий сценарий считается оптимальным и составляет основу принятой Стратегии.

Стратегическая цель развития региона АРК – достижение устойчивого роста, высокого уровня и качества жизни крымчан на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа, гарантирующей экологическую безопасность, динамичное развитие экономики и реализацию стратегических интересов Украины в Черноморском регионе.

В Стратегии сделан акцент на максимально эффективное использование имеющегося на территории АРК ресурсного потенциала. Крым позиционируется как пилотный регион по реализации крупных (в Черноморском регионе) проектов. Поэтому важно определить и направить усилия на те «точки роста», которые повысят конкурен-

тоспособность Крыма в Причерноморье, станут реальной основой для улучшения качества жизни крымчан.

Реализация Стратегии предусмотрена в три этапа.

Первый (2011–2013 гг.) – преодоление кризисных тенденций в формировании предпосылок структурных сдвигов. По временному периоду первый этап совпадает с реализацией экономических реформ Президента Украины. Это означает, что интересы государства и Республики взаимосвязаны, а задачи по социально-экономическому развитию АРК и Украины синхронизированы.

Второй (2014–2016 гг.) – активная структурная перестройка. Этот этап будет характеризоваться завершением периода действия инерции посткризисного восстановления и концентрации экономики на осуществлении позитивных структурных преобразований.

Третий этап – превращение структурных изменений в основу стабильного прогресса региона; постепенное приближение макроэкономических параметров АРК к аналогичным показателям экономически развитых стран. Предусматривается, что крымский регион станет не только ведущим регионом Украины в сфере инвестиционной деятельности, но и восстановит свои лидирующие позиции в Черноморском регионе.

Говоря о сроках реализации Стратегии хочу отметить, что дедюре – это 1.01.2011 г., а де-факто она реализуется с 2010 г. В первую очередь, подготовлен законопроект развития АРК, включающий в себя основные положения Стратегии и предусматривающий особые условия ведения экономической деятельности на территории Крыма.

Также разработаны новые проекты государственных целевых программ по направлениям: «вода Крыма», развитие транспортно-дорожного комплекса АРК, «экологически безопасный Крым». В АРК проведена большая работа по оптимизации республиканских целевых программ: если на начало 2010 г. действовали 52 программы, то в соответствии с целями и задачами Стратегии к реализации предлагается 21 республиканская программа. Это позволит сконцентрировать и эффективно использовать бюджетные и другие ресурсы для решения первоочередных задач социально-экономического развития Крыма.

Одной из неизменных составляющих любой стратегии является имиджевая политика. Предпосылкой для становления Крыма как площадки для реализации государственных и региональных интересов в Черноморском бассейне стало проведение Первого Черноморского экономического форума. Вместе с тем базу развития мы видим в реализации инфраструктурных проектов. Таких объемов финанси-

вания, как в текущем году, Крым не получал на протяжении последних 10 лет. Это финансирование таких масштабных проектов как строительство пригородного железнодорожного вокзала в городе Симферополь, строительство нового участка объездной дороги вокруг Симферополя (введенного на днях в эксплуатацию); приобретение 61 единицы электротранспорта и др.

После утверждения Стратегии сразу же начнется работа по формированию операционного плана её реализации, включающий конкретные мероприятия по направлениям Стратегии. Это предполагает совместную работу органов исполнительной власти, депутатского корпуса, представителей общественности и науки.

После принятия «плана по реализации» – соглашение по региональному развитию между Кабинетом Министров Украины и Верховной Радой Автономной Республики Крым, которое будет включать совместные мероприятия по реализации приоритетных направлений развития АРК.

Реализации Стратегии к 2020 г. предполагает увеличение валового регионального продукта в 1,8 раза (по сравнению с 2010 г.) номинальной заработной платы – в 5,3, а реальной – в 2,4 раза (до 10600 гривен в 2020 г.). Инвестиции в основной капитал возрастут в 3,8 раза. Эти показатели прогнозные, рассчитанные учеными по результатам моделирования социально-экономического развития АРК.

Учитывая, что Стратегия – гибкий документ, мы планируем проводить постоянный мониторинг ее реализации и осуществлять сопровождение. С учетом анализа новых тенденций посткризисного развития и рисков работы в новых условиях прогнозы могут скорректированы.

В 2011 году вступает в действие новый базовый документ – Налоговый кодекс. На выходе – новый Жилищный кодекс. Ожидается пенсионная реформа. Все эти изменения коснутся и социально-экономического развития АРК.

В заключении своего доклада я хочу поблагодарить всех ученых Национального института стратегических исследований за формирование на высоком профессиональном уровне Стратегии – документа значимого для будущего Крыма.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякуємо за високу оцінку роботи колективу НІСД. Бажаємо Вам плідної роботи з реалізації Стратегії.

До слова запрошується заступник міністра регіонального розвитку та будівництва України Романюк Сергій Андрійович.

РОМАНЮК Сергій Андрійович,
*заступник Міністра регіонального
розвитку та будівництва України*

По-перше, хочу привітати Інститут стратегічних досліджень з тим, що Стратегія АРК прийнята парламентом Криму є свідченням того, що основні стратегічні задумки групи розробників співпали із баченням парламенту Криму.

По-друге, прослухавши доповідь пані Світлани, хочу зауважити. Я давно працюю в центральних органах влади, але не пригадую жодного випадку, коли той чи інший інструмент, що застосовувала держава, спрацьовував ефективно. Кожен інструмент повинен пройти певне «дорослішання». Це стосується й угод щодо регіонального розвитку. Безумовно, для того щоб планувати на довгостроковий період, треба навчити місцеві органи влади користуватися цим інструментом, користуватись методикою відпрацювання стратегії регіонального розвитку.

Я брав участь у багатьох групах, у тому числі із участю міжнародних фахівців ЄС. Серед присутніх тут фахівців – і пан Максименко, і пан Затолокін, з якими ми безпосередньо виїжджали в регіони та навчали органи влади розробляти і писати стратегії. Відбувається ротація кадрів, тому пам'ять, що накопичується, потім втрачається, і нові люди починають все заново. Це наш загальнодержавний недолік.

Стратегія регіонального розвитку – продукт виключно місцевої влади. Я голосую за Стратегію АРК. На моїй пам'яті це вже третя стратегія. Головне завдання – реалізувати її. У даному контексті я не розумію, що таке «Фонд регіонального розвитку». На мій погляд, бюджет АРК і є тим фондом регіонального розвитку, що має спрямовуватися виключно на реалізацію Стратегії. Саме бюджет території є інструментом реалізації програми, плану, Стратегії тощо. Додаткові кошти можна залучити у вигляді кредитів банків та інших міжнародних фінансових інституцій; коштів приватних інвесторів, для роботи яких мають бути створені певні умови, або ж ви залучаєте державу із відпрацюванням певних правил. Ці правила мають бути надзвичайно заформалізовані. Тобто у держави та місцевої влади не повинно бути великого «люфту» щодо поведінки відносно грошей та сфер їх застосування. Тому що в іншому разі місцева та державна влада будуть трактувати одне й те ж по-різному. У цій сфері ми «набили трохи гуль». Коли запровадили першу угоду, вона готувалася дуже довго. Це була угода з Донецькою обласною радою, я підкреслюю – радою. Угоди підписуються з обласною радою. Ми не вибираємо з якою радою підписувати чи не підписувати Угоду. Це справа органу виконав-

чої влади (обласної державної адміністрації) підготувати та переконати раду таким чином, щоб вона прийняла цей документ.

Я не зовсім погоджуюся з тезою, що в угодах викладені декларативні та локальні проблеми. Для Донецької області канал Сіверський Донець – Донбас не є локальною проблемою. Канал забезпечує водою весь регіон. Для Херсонської області зрошення земель – не є локальна проблема, тому що на Херсонщині розташовані 75 % всіх зрошувальних земель України. Це є потужний потенціал для того, щоб підняти економіку на новий якісний рівень. Для Івано-Франківщини проблема ВАТ «Аріана» не локальна проблема, оскільки там працювало 17 тис. робітників. Помножите на 4, виходить близько 68 тис. осіб (працівники та члени їхніх сімей), які залежать від роботи підприємства. Крім того, підприємство створює близько 30 % валового регіонального продукту регіону.

Ці угоди як інструмент узгодження дій місцевої і центральної влади є надзвичайно важливими, що доведено досвідом багатьох європейських країн. Ми використали досвід Франції. У Франції спочатку спільне програмування регіонального розвитку відбувалося протягом 4 років, потім вони перейшли на семирічку. Але у Франції вводили використання інструменту поступово, вони підготувалися до цього. У них був етап, що давав можливість звикнути до такого інструменту як Угода.

Виходячи з цього я хочу сказати, що ми маємо певний досвід із підготовки угод. Понад те, у нас на сьогодні вже є 8 проєктів угод, але ми розуміємо, що бюджет на 2011 р. є дуже складним, тому закладати нові витрати не зовсім зручно. Угода як механізм партнерських відносин місцевої влади з урядом потребує коштів. Скажімо, у Донецькій області, коли з боку уряду були здійснені некоректні кроки стосовно фінансування Угоди, обласна рада позивала до суду та виграла його. Це був неприємний прецедент з точки зору практики, проте він довів серйозність таких речей. Це вже не програма соціально-економічного розвитку регіону, що коли немає грошей – не фінансується. В угодах взяті на себе обов'язки сторін слід виконувати.

Повертаюся до Донецької області. У 2008 році Донецька угода була профінансована на 84 %, у 2009 р. – усього на 4 %. У цьому винні центральні органи влади, адже орган, що відслідковує ці речі, повинен бути наполегливішим, щоб економічна складова домінувала над політичною.

Вважаю, що нам необхідно брати інструмент та довести його використання до логічного впровадження, щоб сказати: або він спрацьовує, або абсолютно не підходить. Тобто використання кожного інструменту має бути доведено до певного рівня. Як приклад – подивіться, що у

нас було по вільним економічним зонам та територіям пріоритетного розвитку. У 9 регіонах у нас було 9 ВЕЗ і понад 70 ТПР. З 33 ТПР у Донецькій області працювали лише 16. Згодом ми побачили, які негативи несе у собі формальний підхід. На цьому наголошується у звіті Світового банку за 2009 р. «Нова економічна географія». Отже, не є ключовим питання спеціальних пільгових режимів для територій: забезпечте прозорі земельні відносини, якісну інфраструктуру, що дозволила б людині дістатися з будь-якого, навіть найвіддаленішого населеного пункту до найближчої «точки економічного розвитку»; забезпечте відповідні соціальні умови, щоб людина жила у населеному пункті, забезпеченому водою, медициною, освітою; тоді, опосередковано, і людина, яка проживає на території проблемного регіону, відчувати вплив діяльності людей, які працюють в «точках економічного зростання».

Ми маємо вчитися тому, що рекомендує світ. Це надзвичайно потужний звіт. У ньому проаналізовано особливості просторового розвитку країн світу в умовах глобалізації станом на 2009 р. Автори доповіді стверджують, що диспропорції – це об'єктивні закономірності просторового розвитку, а їх динаміка нарощується до певної межі економічної потужності держави. Коли ВВП на душу населення стає близько 10-11 тис. дол., динаміка стає нульовою, тобто диспропорції перестають наростати. Існують диспропорції регіонального розвитку у США та ЄС, а згадайте, як змінилася політика Євросоюзу щодо регіонів. До 2006 р. була політика «згуртування» та зменшення диспропорцій соціально-економічного розвитку, а коли у Європі зрозуміли, що зменшення диспропорцій – надзвичайно витратна річ, вони змінили політику. Було 6 структурних фондів і 6 пріоритетів, а стало – 3. Ключовим пріоритетом регіонального розвитку ЄС визначено орієнтацію на власні сили, не на екзогенний, а на ендегенний розвиток. Зверніть увагу на те, що в ЄС змінили пріоритети щодо фінансування проєктів. У Польщі були «предакційні» (допоміжні) фонди, створені з метою підготувати регіони, країни до вступу в ЄС. Згідно з вимогами таких фондів спочатку мінімальна вартість інвестиційного проєкту була на рівні 30 тис. євро, через кілька років – 300 тис. євро, а на сьогодні Єврокомісія не приймає інвестиційні проєкти з Польщі вартістю менше 3 млн євро.

Тепер скажіть мені – з політикою субвенцій, що зберігається у нас, чи зможемо ми навчити регіони поєднувати стратегію з коштами, що в ній є? На жаль, на сьогодні у нас мало прикладів територій, на яких можна підготувати проєкт, що можна представити до фінансування за рахунок коштів Європейського банку реконструкції та розвитку. Негативно впливають на ці процеси і високі ризики повернення кредитів.

Тому й грошей не дають. Коли країна чи регіон уже має кредитну історію, тоді легше отримати кошти, навіть під менший відсоток ніж загальноприйнятій.

Щодо пріоритетів удосконалення регіонального розвитку. Ми бачимо свої недоліки, тому удосконалимо Державну стратегію регіонального розвитку, що потребує приведення її відповідно до положень програми Президента на 2010–2014 рр. Виходячи із наявного на сьогодні найкращого світового та європейського досвіду регіонального розвитку, ми змінимо рекомендації та зробимо їх обов'язковими для місцевих органів влади. Удосконалимо методику підготовки регіональних стратегій розвитку. Впишемо обов'язковість моніторингу, щоб можна було аналізувати сучасні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів та враховувати їх у процесі розробки стратегій регіонального розвитку. До середини 2011 року підготуємо всі проекти угод із регіонами України, щоб субвенції, що надаються урядом, починаючи з 2011 р. прописувалися в угодах. Якщо держава дає кошти, вона має знати на що вони підуть. Державні кошти мають «працювати» на інтереси більшості населення території. Ці кошти не мають бути розпорошені. Таким чином, поступово вирішуватимуться всі соціальні та економічні проблеми, що є в регіоні.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякуємо за змістовну доповідь та слухні зауваження. Дуже цікавими є плани щодо удосконалення роботи зі стратегічного планування регіонального розвитку. Вони дійсно спрямовані на реалізацію завдань, що постають у процесі розробки стратегій регіонального розвитку.

Слово надається директору регіонального філіалу НІСД у м. Донецьку Макогону Юрію Володимировичу.

МАКОГОН Юрій Володимирович,
*директор регіонального філіалу Національного
інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку*

Прежде всего, для решения приоритетной задачи – активизации регионального развития, в 2007 г. была разработана стратегия развития Донецка, равно как и области, на период до 2020 г. В ее разработку принимал участие и Донецкий филиал Национального института стратегических исследований. Была составлена программа инвестиционного развития Донецка. Проведен специальный тендер, позволивший определить разработчиков. Тендер выиграл наш филиал. Конечно же, мы привлекли и других специалистов к работе, но для нас было чрезвычайно важно, что тендер выиграл именно наш филиал.

На слайде вы видите изложение основной структуры и задач программы инвестиционного развития Донецка. Для того, чтобы сде-

вать ее реалистичной, работали все отделы Донецкого городского совета, а приоритетом стало достижение целей, определенных стратегией социально-экономического развития города. Стратегия Донецка включает в себя систему основных задач, определение основных направлений социально-экономических реформ. Я уделяю особое внимание не всем направлениям. Приоритетными считаю внедрение энергосберегающих, инновационных, экологически-ориентированных технологий для нашего миллионного города, в котором сосредоточено большое количество предприятий тяжелой индустрии. Еще важно реформирование жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, всем известно, что Евро-2012 будет проводиться и в Донецке. Развитие объектов транспортной и спортивной инфраструктуры заложено в этой программе. Очень важно развитие объектов социальной сферы и инфраструктуры.

Оценка инвестиционной привлекательности Донецка проводилась на принципах SWOT-анализа, а также корпоративного анализа аналогичных показателей по ряду городов: Киеву и Днепропетровску. Мы избрали наиболее сопоставимый с нами – Днепропетровск. Для этого была разработана авторская методика, с помощью которой рассчитывали среднюю взвешенную величину синтетических показателей. На основе среднеарифметических величин и стандартизированных аналитических коэффициентов были определены показатели, позволившие раскрыть ряд главных вопросов, приоритеты реформ.

Сильные стороны Донецка: выгодное экономико-географическое положение, высокий уровень промышленного потенциала и наличие крупных внутренних инвесторов. Деятельность таких инвесторов можно проецировать и на другие города. Например, мы подали на тендер расчеты по инвестиционным проектам для одного из крупнейших городов нашего региона Мариуполя, в котором проживает около полумиллиона жителей и сосредоточено предприятий тяжелой промышленности больше, чем в Донецке. У нас состоится презентация разработок по вопросу создания «Северной группы промышленной агломерации» вокруг городов Краматорска, Славянска, Дружковки, Константиновки и Артемовска. Все эти города в свое время входили в состав 33-х территорий приоритетного развития Донецкой области.

В то же время есть и слабые стороны регионального развития, которые одновременно выступают резервом для формирования будущего потенциала. Следует обратить внимание на инфраструктуру развития бизнеса и развитие инфраструктурных проектов. В Донецке есть «Донбасс – Арена», но гостиниц, которые могли бы обеспечить проживание будущих приезжих, пока нет. Однако они появляются. Также ведется реконструкция аэропорта в Донецке. Этот проект в

начальном состоянии, но без него не возможно Евро-2012. Полным ходом в Донецке идет реконструкция железнодорожного вокзала. Однако остаются все еще не решенными вопросы развития дорожной инфраструктуры. Нет крупных развязок в старой части Донецка; сложно проложить новые дороги, но все это можно сделать. Существует проблема с кадрами, владеющими английским языком, которые смогли бы только через полтора года сопровождать прием наших гостей. Здесь предстоит колоссальная работа.

Донецк и другие – это города с низкотехнологическим укладом промышленности, монофункциональными отраслями экономики. У нас основная масса производства – это третий и четвертый технологический уклады. По аналогии с развитыми странами мира – это период Первой и Второй мировых войн. В небольшом количестве у нас присутствует пятый технологический уклад, а шестой (в виде нанотехнологий) находится только в украинских научных учреждениях. В связи с необходимостью перехода на высший уровень технологического развития, были предложены основные направления, сферы привлечения инвестиций, предполагающие осуществить в два этапа: первый – Евро-2012, второй – до 2020 г. Мы создали каталог инвестиционных проектов в количестве 137 на общую сумму 70 млрд грн. Каталог издан на двух языках – на русском и английском.

Говоря об источниках финансирования, отметим, что упор сделан на внутренние источники. Мы можем обратиться и к внешним источникам – средствам ЕБРР, частным инвестиционным вложениям. На первом месте среди привлеченных инвестиций – частные инвестиции из Кипра, которые практически на одну треть превышают инвестиции из Германии. Несмотря на дискуссионность вопроса – это хорошо, поскольку в Украину возвращаются наши же капиталы.

В числе традиционных источников финансирования инвестиционных проектов – коммерческие кредитные средства, за исключением объектов, находящиеся в государственной собственности. В связи с упомянутым направлением повышения инвестиционной привлекательности и реализации инвестиционного потенциала г. Донецка стоит говорить о системе мер стимулирования этой деятельности, предусматривающая задействование как внутренних, так и внешних источников финансирования.

Необходимым элементом создания эффективной системы инвестирования на региональном уровне является институт мониторинга инвестиционного климата, действие которого должно быть постоянным. Мы предложили регулярно проводить такой мониторинг на уровне города, и нас поддержала Торгово-промышленная палата, Агентство по мониторингу инвестиционного климата в Донецке. Однако, целе-

сообразно распространить такую практику на всю область. Должен сказать, что данная методика оценки экономического эффекта от принятия и реализации инвестиционных проектов для города, региона и государства является авторской разработкой (авторский коллектив во главе со мной и мером). Мы получили свидетельство Государственного департамента интеллектуальной собственности о регистрации авторского права на данную разработку и собираемся тиражировать, распространить ее по всей территории страны. Данная программа победила в конкурсе Донецкой торгово-промышленной палаты в номинации «За успешное программное решение инвестиционной привлекательности» в данном случае – города Донецка.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякуємо за змістовну доповідь. У мене виникає питання: як же на практиці у м. Донецьку відбувається залучення великих обсягів інвестиційних потоків? З Вами разом приїхав Тітаєв Олександр Сергійович, начальник відділу зовнішньоекономічної діяльності Управління зовнішньоекономічних зв'язків Головного управління регіонального розвитку, залучення інвестицій і зовнішньоекономічних відносин Донецької обласної державної адміністрації. Олександр Сергійовичу, чи бажаєте поділитися успішним досвідом залучення інвестицій у Донецьку область?

ТІТАЄВ Олександр Сергійович,
*начальник відділу зовнішньоекономічної діяльності
Головного управління регіонального розвитку,
залучення інвестицій і зовнішньоекономічних відносин
Донецької обласної державної адміністрації*

Я представляю новосозданное Главное управление регионального развития, привлечения инвестиций и внешнеэкономических отношений Донецкой администрации. На данный момент создан каталог инвестиционных проектов на городском уровне, такой же каталог был создан и на областном уровне накануне Третьего международного экономического саммита, проходившего в Донецке. По его результатам, а работа проводилась три месяца, был начат колоссальный проект Freelander по экологическим инвестициям совместно с Краматорским заводом «Энергомашспецсталь». Проектом предполагается инвестировать порядка 200 млн дол. США в производство ветряных генераторов работающие на Новоазовской ВЕС и в Запорожской области. Было подписано новое соглашение с Кабинетом Министров Украины и определены основные направления инвестирования – экология, ЖКХ, инфраструктура.

Мы понимаем, что конкурентная борьба за инвестиции в Украине обостряется. У нас очень сильные конкуренты Киев и Днепропетровск. Но мы постоянно ищем новые пути привлечения инвестиционных ресурсов. Не исключаем и обращение к Институту с целью написания Стратегии. Стратегия развития Крыма – очень интересный документ, открывающий большие перспективы для привлечения инвестиций.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Шановні колеги, сьогодні на засіданні «круглого столу» присутній Ігор Богданович Стефанюк, заступник директора Департаменту з питань використання коштів державного бюджету в регіонах Рахункової палати.

Ігорю Богдановичу, як з позицій Рахункової палати Києва Ви оцінюєте ефективність та можливість розвитку інвестиційних процесів у регіонах?

СТЕФАНИЮК Ігор Богданович

*заступник директора Департаменту з питань
використання коштів державного бюджету в регіонах
Рахункової палати України*

Шановні колеги, сьогодні можна констатувати, що в частині складання стратегій та програм регіонального розвитку ми маємо певні результати, але інколи не зовсім хороші. У тому розумінні, що укладені угоди мають велику частку формалізму. Водночас іншого способу, ніж виділити кошти з бюджету через дотацію або субвенцію в Україні немає. Сьогодні угоди щодо регіонального розвитку не прив'язані до державного бюджету і уряд має проблему – як забезпечити їх виконання. Фактично угоди є способом, інструментом, що дозволяє регіональній владі «попросити» щось у уряду. Отже, світовий досвід регіонального розвитку у нас трансформований не у той бік. Більшість європейських країн такі угоди, якщо і укладають, то вони передбачають вузькі цілі. На жаль, наші угоди містять все що завгодно: і проекти щодо реформування ЖКГ, і щодо доріг, і освіти, і соціальні питання. В результаті розпорошується і той мізер, який дається на розвиток. Регіони у цьому плані страждають.

Мені подобаються укладені угоди. Вони є зрозумілишими та структурованими. Але важливо, щоб не сталося того, що є з державними програмами. Міністерство економіки веде реєстр державних програм, однак багато з них узагалі не фінансується. Значна частина програм передбачає конкретні заходи із реалізації лише на перші три роки. Реально ж ніхто не може передбачити усі заходи та їх виконавців на період 10–15 років. У результаті програми не виконуються саме у цій частині. Після трьох років економічна активність завмирає.

Наприклад, у Донецьку 18 років будують два водопроводи довжиною 4,9 і 7 км. Невже для держави на такий водопровід, що визначено стратегічним, важко знайти гроші? Це проблеми виконання.

Отже, необхідні ефективна стратегія, план і чіткий контроль за їх виконанням, щоб ми не починали нові об'єкти, не завершуючи роботу над старими. Адже якщо труба лежить багато років у землі, вона вже не придатна для транспортування води і потребує заміни.

В Україні спостерігається процес централізації ресурсів. Якщо у 2008 р. у доходах місцевих бюджетів трансферти з державного бюджету становили 43 %, у 2009 р. – 46,2 %, то за 9 місяців 2010 р. цей показник був уже нарівні – 49,8 %. На кінець 2010 р. у доходах місцевих бюджетів трансферти з державного бюджету очікуються нарівні 51 %. Те саме закладено і в бюджеті на наступний рік. Досить скоро понад половина доходів місцевих бюджетів буде з державного – у вигляді субвенцій. З одного боку, можна перевірити цільове використання цих коштів, а з іншого, – така практика не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, у якій зазначено, що треба не зловживати централізацією, а давати громадам, місцевій владі можливість самостійно розпоряджатися наявними коштами.

Спроби та пропозиції Рахункової палати давати вільні кошти для погашення пільг; надавати дотації, а не субвенції, – викликала супротив губернаторів. При такому підході наші стратегії не зможуть працювати, тому що держава не має таких ресурсів, щоб забезпечити всі потреби регіонів. Отже, потрібно визначати програму, яка б забезпечувала прорив і не була б довготривалою.

Найбільшу залежність від трансфертів з державного бюджету демонструють Волинська, Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька області – понад 70 % за підсумками 10 місяців 2010 р. У 13 областях міжбюджетні трансферти займають більше половини доходів місцевих бюджетів, і серед цих трансфертів більша частина – субвенції (тобто з цільовим призначенням). Самодостатніми на сьогодні вважаються бюджети міста Києва, Севастополя, Дніпропетровської області (з часткою міжбюджетних трансфертів – 7,7 %, 39,7 % та 37,5 %).

Я хочу наголосити на необхідності оптимізації структури видатків місцевих бюджетів: освіта – 30 %, охорона здоров'я – 21,2 %, соціальний захист – 22 %, ЖКГ – 4,1 %; 10 % – капітальні видатки, а решта – видатки, що йдуть «на проїдання» бюджетних коштів. З такими показниками регіони ніякого інноваційно-інвестиційного прориву не зроблять. Потрібно неухильно збільшувати капітальні видатки. Це шлях забезпечення реалізації стратегії регіонального розвитку.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Питання «проїдання» коштів та призупинення цього процесу у 2011 р. буде одним із основних. Тобто, як припинити поточне «проїдання» і спрямувати кошти на майбутній розвиток? Ми знаємо, що

зараз започатковано дуже багато реформ і у соціальній сфері, і у сфері реформування пенсійного забезпечення. Не омине цей процес і реформування регіональної політики. Розвиток інвестування у реальні проекти, урахування інтересів майбутніх поколінь має набути пріоритетності, а не витрачання бюджетних коштів на поточні потреби. Така вимога обумовлена об'єктивно. Сьогодні на засіданні «круглого столу» присутній завідувач відділу у Головному управлінні з питань регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України Бачигін Володимир Павлович. Запрошуємо Вас до дискусії.

БАЧИГІН Володимир Павлович,
*завідувач відділу західних регіонів
Головного управління з питань регіональної
та кадрової політики Адміністрації Президента України*

Усе було сказано правильно – про розробку стратегії, запровадження, її реалізацію. Якими інструментами ми будемо її реалізовувати? Постає гостре питання – кадрова політика. Хто буде брати участь у розробленні Стратегії на рівні райдержадміністрації, на рівні районів? Голова – це зрозуміло; заступники з певних питань, завідувачі відділами, фахівці – зрозуміло. А хто сьогодні ці фахівці? Маємо дуже велику проблему – провідний спеціаліст на рівні держадміністрації має посадовий оклад 800 грн. Враховуючи те, що по-перше, на ці посади рекомендуються люди з 2–5-річним стажем роботи за спеціальністю, що не мають досвіду державної служби; по-друге, до ставки не додається певний відсоток за вислугу – як результат – маємо дуже велику плінність кадрів.

Друге питання. Сьогодні говорили про адміністративну реформу на центральному рівні. Не сьогодні-завтра вона прийде і на регіональний рівень. А що відбувається на регіональному рівні? Якщо в центрі, то є міністерство, відомство, що мають свою вертикаль донизу, а от на рівні області та району зрозумілого дуже мало. На сьогодні є інспекція охорони навколишнього середовища, насіннева інспекція, сільськогосподарська та хлібна інспекція тощо. Виникає питання: а що робить агропром? З одного боку, такого сільськогосподарського виробництва, як за часів Радянського Союзу, немає. Є фермерські господарства, а ми їй досі пишемо рекомендації – як, що, куди сіяти, де «воду лити» тощо. Запитаймо – до рекомендацій прислуховуються? Фермер купив землю, чи взяв її в оренду, три роки підряд сів рапс або соняшник – тобто те, що на сьогоднішньому продовольчому ринку має значну ціну – «вбив» землю, а потім каже «до побачення». І якщо це район агропромислової спеціалізації, то якою б чудовою та аргументованою стратегія не була, ми знову стикаємося з ситуацією, хто її буде реалізо-

увати? Тому сьогодні стоїть питання: паралельно із розробленням чи під час нього передбачити у Стратегії соціально-економічного розвитку регіонів окремий блок: «кадрове забезпечення». Тобто яким чином, де підібрати кадри; як їх навчити; де підвищити кваліфікацію; яким чином використати необхідних фахівців для забезпечення виконання програми, що визначила область.

Третє питання – регіон і центральні органи виконавчої влади. Зазначу щодо угоди. Говорив про це і пан Романюк, і пан Стефанюк – це сьогодні велика формальність. Львівська обласна рада має угоду з урядом. Упродовж поточного року у її виконанні – мінус. Але якщо ми партнери та уклали угоду, то слід виконувати взяті на себе зобов'язання. За відсутності фінансування вишукуються кошти за рахунок місцевих бюджетів, інвестиційних коштів тощо. Якщо укладається угода, то вона має бути професійно підготовлена, має бути партнерською. І дійсно, той факт, що Донецька область захистила у суді свої інтереси, це добре, але це не виправдовує органи виконавчої влади. Тому на ці проблеми необхідно звернути увагу.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Як-то кажуть: «...кадри вирішують усе». З цього приводу я хочу зазначити, що активна позиція державного службовця може суттєво поліпшити стан вирішення проблем на місцях. На підтвердження цього надаю слово представникам Сумської області. Влітку цього року співробітниками відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень, за ініціативи сумчан, брали активну участь у розробці Концепції Стратегії соціально-економічного розвитку Сумської області до 2015 р. «Нова Сумщина-2015 р.» Отже, хотілося, щоб наші колеги поділилися своїм баченням перспектив реалізації Стратегії. Які перспективи соціально-економічного розвитку Сумської області – наскільки Стратегія відповідає тим очікуванням, що були взяті за основу її розробки?

Слово надається Коновалову Олександровичу, голові постійної комісії з питань бюджету, соціально-економічного розвитку та інвестицій Сумської обласної ради.

КОНОВАЛОВ Олександр Олександрович,
*голова постійної комісії з питань бюджету,
соціально-економічного розвитку та інвестицій
Сумської обласної ради*

Мы начали разрабатывать нашу Стратегию также во исполнение Указа Президента Украины, вышедшего после поездки Президента в Сумскую область в июне 2010 г. Губернатор Сумской области Юрий Павлович Чмырь активно подключился к процессу. Перед тем,

как заняться Стратегией, мы задались вопросом обобщения мирового опыта, изучили оксфордский курс по Стратегиям. Как это ни странно, но единого подхода к разработке региональных стратегий мы не обнаружили. То есть, нет возможности взять мировую разработку за шаблон, возможности такой не предоставилось. Поэтому мы решили максимально отойти от формальных и бюрократических процедур и пойти по нестандартному пути. Мы привлекли Национальный институт стратегических исследований к разработке Концепции Стратегии и очень Вам благодарны. А что касается регламентных документов, на основе которых должна разрабатываться Стратегия – приказа Министерства экономики от 2002 г., других документов, регламентирующих положения по созданию подобного рода документов – мы все-таки отошли от этих документов. Мы стали разрабатывать Стратегию на основе «бизнес-подхода». За такой прагматизм нас упрекали, в том числе и представители общественности. Но потом согласились с нашим видением. И кстати, Стратегию мы презентовали 25 октября, а 29 декабря 2010 г. ожидается принятие на областном совете уже готового документа.

Я внимательно слушал доклады о перспективах и документах стратегического развития Донецка, Крыма. Конечно, каждый регион имеет свои уникальные ресурсы и местные особенности развития, и в том числе Сумская область. У нас регион дотационный, однако, хороший ресурсный потенциал, квалифицированные кадры, достаточно развит интеллектуальный и человеческий потенциал. Однако недостаточно эффективно задействованы механизмы реализации этого потенциала, что не соответствует цели улучшения экономического состояния региона.

Работа наша началась с того, что мы собрали крупных промышленников области и основной темой совещания стал вопрос – что ждут они от власти, какая нужна помощь для развития региона и повышения уровня жизни людей? И основной ответ – «чтобы не мешали». Мы провели *SWOT*-анализ, в котором использовали методику оценки влияния каждого фактора на региональное развитие; оценили риски и возможности их возникновения, уровень их влияния в каждой из структур *SWOT*-анализа. И в результате пришли к выводу, что применительно к Сумской области самым разумным будет использование метода снятия ограничений. И этот метод положили в основу стратегического планирования регионального развития.

Мы смотрим на развитие региона через призму того, что присутствуют все условия для развития, но что-то мешает. Даже на такие сложные сферы, как здравоохранение и образование, удалось посмотреть именно с этой стороны и найти много нового. Я хочу сказать,

что многие моменты по Стратегии, которые мы разрабатывали автономно, по Сумской области, параллельно легли в основу Программы экономических реформ Президента Украины. И сегодняшний Указ Президента Украины о координационных органах при Комитете экономических реформ чрезвычайно актуален. В Сумской области параллельно готовился аналогичный проект. Важно сознавать, что государственная политика, в том числе и централизация органов власти, позволяет в едином русле осуществлять такие серьезные шаги, как экономические реформы. Поэтому Стратегию сделали максимально прикладной, практически ориентированной.

Для реализации Стратегии стали искать ограничения, существующие в каждой сфере регионального развития. Конечно, выявить проблемы только путем привлечения одних лишь чиновников к изучению этого вопроса невозможно. Поэтому этот процесс был полностью открыт, мы постарались привлечь к обсуждению данной проблемы как можно больше представителей общественности. Мы сделали рекламную кампанию. Ожидали предложений по улучшению работы и ликвидации ограничений от представителей общественности. Но получили буквально три-четыре предложения. Ни одного предложения не было от оппозиционных партий и мэров городов. Почему так происходит? Потому что на протяжении 20 лет у людей сложилось такое отношение к стратегиям, что это формальный документ, для «галочки». И даже в начале работы, когда презентовали Концепцию Стратегии, отношение было такое, что это очередная формальный документ. Причинами этого, особенно за последние 5 лет, есть тот определенный уровень недоверия к власти, который сформировался вследствие непрофессиональных действий прошлого правительства. Вот в этом, в частности, как в инвестиционной политике, так и в сфере информационного обеспечения деятельности власти, мы увидели одно из основных ограничений в развитии и реализации Стратегии. То есть, ограничение в развитии заложено в большом уровне недоверия к власти, истоки которого сформировались раньше. Доверие – это то, что сейчас приходится завоевывать по крупицам, по шагам, конкретными действиями.

Возник вопрос – какие приоритетные направления определить для развития Сумской области? Мы выбрали три основных направления: агропромышленный комплекс, строительство и энергосбережение. Поскольку Президент поставил перед нами задачу по разработке социально-экономической стратегии, то в Стратегию вошли полностью все эти сферы. Еще раз хочу подчеркнуть тот момент, что благодаря привлечению профессионалов в каждой сфере и отрасли, у нас была не общая рабочая группа, а подгруппы по каждой отрасли. Бла-

годаря этому мы смогли выявить проблемы, которые нам озвучивали именно специалисты. Причем важно, что мы учли мнение широкого круга специалистов. В таких сферах, как здравоохранение, медицина – осуществлять реформирование, спрашивая только мнение начальника здравоохранения, каким бы специалистом он ни был, и только от его мнения отталкиваться; это чрезвычайно субъективный подход, который не может объективно отобразить действительность. С другой стороны, подчиненные – главврачи, директора школ и др. даже имея свою позицию, боялись ее озвучить. Потому что, как говорят: «...сегодня власть одна, завтра другая, а нам жить и работать дальше». Поэтому часто большой блок информации и важные ключевые моменты – проблемы; направления приходилось узнавать в процессе неформального общения чуть ли не путем разведки. Часто авторы идей, мыслей оставляли за собой право на анонимность. Но тот контакт, который удастся установить, идет на пользу общему делу. И в конечном итоге, те люди, которые первоначально относились к Стратегии с недоверием, сейчас пришли к единому ее видению, и я надеюсь, что облсовет примет Стратегию почти единогласно. Потому что практически все мнения учитывались.

В основу развития направлений – агропромышленного комплекса, строительства, энергосбережения – мы заложили кластерный подход. Чем, например, наша Стратегия отличается от Стратегии Брянской области, которая также использовала кластерный подход? Кроме того, что мы обрисовали схему существующего кластера в строительстве и агропромышленном комплексе, далее переходим к кластерному анализу, выявляем недостающие звенья в кластере. Это будем делать путем непосредственного анализа импорта-экспорта, и не только импорта международного, но и импорта внутри страны. На основе этого можно выявить недостающие звенья; найти потенциал импортозамещения, а следовательно – «белые пятна» в структуре кластера будем замещать нашим производством.

Ни у кого не вызывало сомнений то, что агропромышленный комплекс является одним из приоритетов развития Сумской области. Был вопрос по поводу второго приоритета – строительства. Однако он был выявлен путем проведения фокус-групп, SWOT-анализа. И чем дальше, тем больше я уверен, что это абсолютно правильный подход. Некоторые говорят: почему строительство, а не машиностроение, не химическая отрасль? Ответ очень прост – мы делаем стратегию реальную. Так как Стратегия – приоритетная сфера государственных интересов, то надо брать такие отрасли, в которых государство, особенно региональная власть, имеет реальную возможность регулирования. Если мы говорим о машиностроении, в котором 100 % частная собственность, то

включать ее в приоритеты, ставить задачи и отчитываться за чужие показатели – проблематично. Мы от такого подхода отходим. А вот сфера строительства, в которой многое зарегламентировано государством и где местные власти имеют возможность определять приоритеты, используя налог на землю, налог за пользование недрами; создавать возможности к развитию на местах и развивать производство местных строительных материалов – остается реальным рычагом активизации предпринимательской активности на местах. Вот с таких позиций строительство и было определено как основной приоритет Стратегии Сумской области.

Хочу сказать по поводу источников финансирования. У нас свое видение, свой подход. Я когда столкнулся с вопросом энергосбережения в Стратегии, то как не чиновник поразился тому, что энергосбережение позволяет экономить более 50 % бюджетных средств. А чиновники ждут именно бюджетных денег, которых нам и за 1000 лет не собрать, чтобы внедрить энергосбережение на всех объектах региона, если развиваться традиционными, экстенсивными темпами. В чем смысл Стратегии внедрения энергосберегающих технологий на объектах, если в Сумской области при бюджете на 1,5 млрд грн на всю область только 250 млн грн уходит на энергоносители? А экономия позволит высвободить 100 млн грн. Вот в этом как раз и очевиден стратегический аспект. Однако полностью отсутствует мотивация к таким действиям. На местах не заинтересованы в том, чтобы внедрялись энергосберегающие технологии. Потому что руководители объектов – больницы, школы – знают, что если будет внедрен этот проект, то уменьшится и гарантированное финансирование по «защищенной статье». Деньги приходится ждать долго и для незаинтересованных руководителей нет никакой разницы – будут освоены 200 или 100 тысяч. Но с другой стороны, существуют частные инвесторы, которые могут это сделать за год-два на территории всей области, однако им не гарантированы вопросы платежей по графику и они не застрахованы от того, что не будет заменен поставщик тепла. Поэтому стратегический подход заключается в том, что потенциально коммерческие сферы – энергосбережение и ряд других стратегически важных для региона сфер, – развитие которых связано с инновационной деятельностью, должны финансироваться, преимущественно, за счет привлеченных средств, причем средств частных инвесторов. Такое наше видение решения проблемы касается не только энергосбережения. Соответственно, все действия в этой сфере должны быть гарантированы государственными программами и нормативными актами. В Сумской области сейчас действует региональный комитет законодательной инициативы, который будет выходить с соответствующими предложениями, чтобы отрегулировать решение данного вопроса.

Особое внимание уделяем разработке вопроса о развитии информационного пространства в регионе. Модель муниципальной корпорации, которую рассматриваем – это взаимодействие власти, бизнеса, общества и СМИ; паритет, гармоничное сотрудничество и взаимопонимание между всеми этими участниками. Чрезвычайно важно правильно освещать события. Мы сталкиваемся с проблемой, что СМИ сейчас действуют по такому принципу: все, что плохое – сильно «раздувается», а то, что хорошее – никому не интересно и вообще, не печатается, и не доносится до людей. Поэтому стратегически важным есть развитие объективного информационного пространства. Именно коммуникация «власть – общество», через создание соответствующих институтов, является одной из приоритетных ключевых задач стратегического развития на региональном, местном уровне.

Правильно налаживать коммуникацию, узнавать из первых уст о том, что волнует людей; привлекать молодежь и все слои населения к решению важнейших проблем на местах; получать обратную связь и доносить людям правду о настоящих достижениях власти – это очень сильно помогает в работе. Такой подход дает возможность объективно оценить реальные возможности регионального развития.

Комплекс наших разработок рабочая группа подала к регистрации, и мы получаем авторское свидетельство на методологию разработки региональной стратегии. Спасибо за предложение по блоку кадрового обеспечения. Мы доработаем этот вопрос, чтобы такой раздел предусмотреть в Стратегии. В кадры «упирается» все. Но низкий уровень оплаты – по 800 грн не дает возможности требовать от сотрудника полной самоотдачи.

Передаю слово Романюк Светлане Александровне, главе правления ЗАО «Сумьмостобуд». Она как один из ведущих промышленников Сумской области могла бы более точно охарактеризовать, как была воспринята разработка и обсуждение Стратегии жителями области и теми, кого это прямо касается – промышленниками и предпринимателями Сумской области.

РОМАНЮК Світлана Олександрівна,
голова правління ЗАТ «Сумимостобуд»

По тому, энтузиазму, с которым Александр Александрович говорил о нашей Стратегии, можно понять, что это уникальный интеллектуальный продукт. Да, действительно, эта Стратегия ориентирована на прикладной характер реализации. Вы знаете, когда дали клич предпринимателям Сумской области – давайте, принимайте участие – мы не ожидали того отзыва и отголоска, который пошел. Так как за последние годы все документы такого рода (и стратегии, и программы)

носили абсолютно формальний характер. Поєтому ми, приглашаючи на першу зустріч керівників великих підприємств, не думали, що получится така продуктивна зустріч. Як оказалось, все прошло очень хорошо. Руководителям предприятий формат представленной Стратегии понравился, у них было столько энтузиазма! Откликнулись абсолютно все. А потом уже подтянулся малый и средний бизнес. И то, что сейчас создано – Стратегия, – на мой взгляд, и по мнению тех специалистов, которые принимали активное участие в ее разработке и обсуждении, носит уникальный прикладной характер. Потому что были проанализированы не только все имеющиеся потенциальные возможности Сумской области, определенные на сегодняшний день, но и на основе доказательной аналитически-статистической базы были даны рекомендации о наиболее перспективных направлениях развития на среднесрочный и долгосрочный период. Особое внимание уделялось возможности создания кластеров на территории Сумской области. Так что такой опыт работы над Стратегией стоит взять на вооружение и другим регионам. И отмечу, что именно Сумская область стала передовой в плане создания подобного рода прикладных стратегий.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякую, Світлано Олександрівно. У Вас зараз з'явилася унікальна можливість. Ви як представник бізнесу можете впроваджувати свої проекти щодо будівництва не тільки у Сумській області, а й надати інвестиційні пропозиції представникам інших областей України. На «круглому столі» присутня Романцова Вікторія Олександрівна, перший заступник начальника Головного управління економіки Київської обласної державної адміністрації. Саме Київська область є тим ареалом розвитку, з якого Київ постійно черпає додаткові ресурси. Отже, у сфері міжрегіональної кооперації закладено великий потенціал регіонального розвитку Київської області, що має знайти відображення у Стратегії розвитку цього регіону. Сподіваюся, що Вікторія Олександрівна поділиться із нами досвідом щодо розробки, шляхів реалізації Стратегії та її удосконалення.

РОМАНЦОВА Вікторія Олександрівна,

перший заступник начальника Головного управління економіки Київської обласної державної адміністрації

Я із задоволенням послухала своїх колег, у яких Стратегія приймалася у період, коли ми почали потихеньку виходити з фінансової кризи; коли галузі вже рухалися вперед. Стратегія розвитку Київської області була розроблена у березні 2007 р. та затверджена рішенням сесії обласної ради. Нам було не дуже важко прийняти цей документ,

тому що ми співпрацювали з Національною академією наук України, і вони мали роботу «Розвиток продуктивних сил Київської області». Ця робота стала основою для підготовки Стратегії.

Ми провели наукову конференцію, чітко прописали два етапи реалізації стратегії – 2007–2011 рр. та 2011–2015 рр. Коли ж провели у 2010 р. аналіз виконання Стратегії за період 2007–2008 рр., побачили, що ситуація вимальовується досить непогано у тих пріоритетних напрямках, що нами були визначені. Ми співпрацювали з наукою, і досить добре вона нам допомагала у тому, щоб ця Стратегія не стала формальною. Усі райони і міста Київської області у кінцевій частині нашої Стратегії визначили пріоритетні напрямки свого соціально-економічного розвитку, узгоджені з положеннями Стратегії області. Це дало чітке бачення: які сфери та питання їм потрібно вдосконалювати і розвивати. Але 2009 р. вніс свої корективи. Ми знаємо, що внаслідок кризи майже всі області «лягли» щодо економічних показників. Ми мали величезне падіння обсягів промислового виробництва, сільського господарства. Будівельна галузь у нас фактично «впала» на 60 %. У нас постало питання: що ж робити далі, оскільки Стратегія вже затверджена?

Так от як ми вийшли з такої ситуації. Конкретизація Стратегії проходить у щорічній програмі. І до щорічної програми, що затверджується сесією обласної ради, розробили величезний розділ «Антикризові заходи». Ми пропрацювали з усіма районами і містами, з усіма управліннями; залучали науковців і фактично вимагали конкретизації – як виходити з такого стану, в якому ми сьогодні опинилися. За результатами 2010 р. побачимо, наскільки об'єктивно скорегували Стратегію розвитку Київської області.

Усі мають за основу соціально-економічного розвитку Програму економічних реформ 2011–2014 рр., що привнесла свою новизну для багатьох напрямків. Багато таких сфер, в яких унаслідок пріоритетів, визначених у Програмі, трохи по-іншому закладається концепція їх розвитку. Ми конкретизуємо середньострокову стратегію розвитку Київської області на 5 років – на період 2011–2015 рр. Відповідно спробуємо внести й зміни. Зокрема ті, що наш Комітет з економічних реформ запропонував до Національного комітету з економічних реформ – це й пропозиції до Податкового кодексу (у нас досить непогано працює Центр законодавчих ініціатив). Тому що кожна сфера регіональної економіки, на яку ми подивимося, має власні проблемні питання, над якими нам необхідно постійно працювати.

Про угоду... У 2010 році ми з попередньої каденції ради відпрацювали її і хотіли, щоб рада, що повинна бути ініціатором укладання угоди з Кабінетом Міністрів, вийшла на рівень, що вона вносить ініціативу

про укладання та прийняття угоди. Попередня каденція ради все-таки провела засідання сесії. Вони погодилися на те, що угоду треба приймати. Але тут негативну роль зіграло те, що Донецька область почала судитися з Кабінетом Міністрів України, що їх не фінансували відповідно до укладеної угоди. На сьогодні підписаної угоди між Київською обласною радою і Кабінетом Міністрів немає. Не готова сказати, що теперішня каденція обласної ради одразу розпочне таку роботу. Тому що тут є проблеми, що залежать від фінансування. Ті самі субвенції, що на сьогодні ми чи отримуємо, чи не отримуємо, а на практиці майже не отримуємо. Якщо Ви бачили останній документ, що буде прописуватися у Державній програмі економічного розвитку на 2011 р., там невеликий перелік інвестиційних об'єктів, що можуть розвиватися у тій чи іншій області. Зовсім мало об'єктів зараз фінансуватиметься за рахунок державного бюджету. Через те попередній накопичений досвід, напрацьований з 2007 р. щодо створення середньострокових програм, підкаже нам, як краще на регіональному рівні, чи навіть на рівні районів та міст обласного значення розробляти ті чи інші документи для розвитку.

Я погоджуюся з паном Володимиром Павловичем Бачигіним у тому, що сьогодні існує колосальна проблема з точки зору кадрового забезпечення і не тільки на рівні районів. Якщо взяти нашу Київську область, то у нас провідний спеціаліст, який не має стажу, отримує 952 грн, а він має дві освіти, знає іноземну мову. І коли я його прошу розробити стратегічний проект, виконати той чи інший документ, то мені говорять таку річ: «...от ми зараз підемо у перехід в метро, продамо карточки, отримаємо за день 150 грн, помножимо на 20 та отримаємо 3000 грн на місяць». Цю катастрофічну проблему щодо підтримки кваліфікованих кадрів необхідно негайно вирішувати.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякую, Вікторіє Олександрівно, за Ваш виступ. Він свідчить про те, що в процесі розробки та реалізації Стратегії ми виходимо на величезний блок проблем – від ресурсного, інвестиційного до кадрового забезпечення. І тут хотілося почути слово представників теорії державного управління. У нас присутні представники науково-дослідних установ, Національної академії державного управління при Президенті України, Академії муніципального управління тощо.

Слово надається Вакуленко Володимирі Миколайовичу, звідувачу кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України.

ВАКУЛЕНКО Володимир Миколайович,
*завідувач кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування
та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

Я бачу низку блоків проблем. Основна проблема, що стосується регіонального розвитку, це те, що стратегічні документи не узгоджені один з одним. Це стосується регіональних угод і стратегій регіонального розвитку, а також стратегічного документа, на який останнім часом не звертаємо уваги: це генеральні схеми розвитку тієї чи іншої області. Тобто, просторовий розвиток – сам по собі, стратегічне планування – саме по собі, і тут ще третій компонент – угоди. Давайте подивимося на угоди, що уклалися у 2006-2007 рр.

Якщо пріоритети чи стратегічні цілі протягом чотирьох років не були реалізовані і не реалізуються взагалі, то треба їх переглядати. Це потрібно зробити на сьогоднішній день уже виходячи з того, що є бачення Президента України щодо проведення економічних реформ, і сьогодні оприлюднений указ з відповідальними у тій чи іншій сфері. Це дуже важливо, ці напрями потрібно враховувати.

По-друге, це те, що є можливість для окремих регіонів активізувати роботу у рамках проведення Євро-2012. Безумовно, це стосується не всіх регіонів, але є можливість це зробити. І ще – необхідно переглянути навіть ті проекти, що збираються реалізовувати в регіонах. Ті, що вже реалізуються, необхідно доводити до кінця; а ті, що тільки збираються реалізовувати, треба оцінити, наскільки вони матимуть економічний ефект. Тому, на мій погляд, усі стратегічні документи необхідно узгоджувати.

Я абсолютно підтримую Київську область щодо угоди з регіонального розвитку. Давайте подивимося реально, що фінансується і як фінансується. І якщо стратегії привести до знаменника із регіональними угодами, то коштів на всі стратегічні цілі (якщо ви закладете п'ять стратегічних цілей в угоді і п'ять у Стратегії регіонального розвитку) не вистачить. Давайте реально оцінювати можливості. Треба поєднати державне фінансування і те, що говорив пан Романюк стосовно власних можливостей, що ми закладаємо у Стратегії регіонального розвитку. Якщо ми віднайдемо, звідки будемо брати гроші, то це буде дуже добре.

Дуже часто у стратегіях як пріоритетних напрямках ставляться соціальні цілі. Давайте подумаємо... стратегії розвитку. Передусім, загальна мета має бути соціальною, зорієнтованою на покращення

життєвого середовища, на людину. Але стратегічні цілі, що реалізуються, матимуть економічний характер. Окремі з пріоритетних напрямків – це залучення інвестицій та визначення, яким чином ми будемо фінансувати, яким чином нам залучити гроші до місцевого розвитку. У плані того, що Донецьк запропонував стратегію інвестиційного розвитку, то це дуже гарна ідея, і треба іншим регіонам про це подумати.

Ще один аспект. Регіональні стратегії розвитку ніяким чином не відображають ті стратегії регіонального розвитку, що є в містах обласного значення або в районах. Начебто є одна сфера, один економічний і соціальний простір, «але хто в ліс, а хто по гриби»? Одні за пріоритет ставлять одне, а в регіональних стратегіях це не враховується. Тобто регіональна стратегія окремо, районні – окремо, міські – окремо. Так, залишається проблема узгодженості реалізації стратегічних пріоритетів на території єдиної адміністративно-територіальної одиниці.

І ще одне питання, до якого ми маємо безпосереднє відношення. Це проблема кадрового забезпечення. Безумовно, в нашій Академії є курси зі стратегічного планування, програми, але ми не можемо реально всіх навчити, тому що набір дуже великий. Безумовно, прийняти стратегічний документ – це важливо, а от хто його буде реалізовувати і яким чином формуватиметься розуміння, що необхідно реалізовувати – це вже інша справа. На жаль, у нас не скрізь (навіть на обласному рівні в управліннях економіки) є відділи стратегічного розвитку. Ми дуже чітко повинні уявляти, що люди, які займаються стратегічним розвитком, не мають займатися поточними справами. От зараз Київ починає розробляти Стратегію. Нас попросили, щоб ми прийшли прочитали вступну лекцію для робочої групи. Прислали людей на робочу групу з управлінь, які займаються поточними справами. Вважаємо, що якщо не буде окремих управлінь, відділу стратегічного розвитку, то фактично ніхто не буде за це відповідати. Ми, до речі, свої пропозиції щодо проведення адміністративної реформи на регіональному рівні давали, і в них запропонували, щоб в управліннях економіки обов'язково були відділи стратегічного розвитку, що займалися б виключно стратегіями: в інвестиційному плані, в економічному плані, соціальними стратегіями розвитку тощо. Тобто займатися виключно стратегіями, щоб цих людей не відволікати на інші речі.

Тепер про моніторинг стратегічного розвитку і те, як він здійснюється. У нас стратегії на обласному рівні розроблялися за допомогою різних консультантів, у межах різних проєктів (*USAID*, *GTZ* тощо). Такі стратегії за формою дуже гарні, а щодо реалізації, то

розроблені за шаблонами розвинених країн (США або європейських країн). І коли іде вже відслідковування (моніторинг), а що ж реалізується – виходить, що реалізується Програма соціально-економічного розвитку (наприклад, Львівської області до 2015 р.) Не стратегічний план, а саме зазначена Програма. І коли Львівська область представляє моніторинг та говорить, що наші досягнення – це наш моніторинг, то відкриваєш цей моніторинг і не можеш зрозуміти – а де ж реалізація стратегії? Там абсолютно про все написано: про дитячі садки, про школи, тобто те, про що йдеться у програмах соціально-економічного розвитку і те, що реалізується у поточному періоді.

І насамкінець хочу сказати, що наша Академія разом з Проектом регіонального врядування і розвитку має намір провести навчання людей у 16 регіонах щодо стратегічного планування через проектний розвиток. Будуть курси зі стратегічного планування, з проектування регіонального розвитку, з фінансового забезпечення. Це навчання проводитиметься у наших регіональних інститутах: у Львівському (буде охоплено навчанням 8 областей) та у Дніпропетровському (також 8 областей). Зараз відбувається відбір кандидатів у «тренери». Буде навчання і для «тренерів», тобто людей, які повинні будуть потім працювати із обласними радами на місці. Адже, безумовно, відсутність фахівців на регіональному рівні стримує реалізацію цих стратегій. Так, проект закінчився, наприклад, стратегію розробили, консультанти пішли і далі не підкажуть, що робити далі. Стратегія поступово перетворюється у програму соціально-економічного розвитку регіону. Я думаю, що у цьому плані нам необхідно удосконалити законодавство. Це стосується і Закону «Про стимулювання розвитку регіонів». Підзаконних актів немає, і це стосується єдиного Закону, що визначає прогнозування і стратегічне планування; яким чином вони поєднуються; яким чином це реалізується на державному рівні тощо. Тоді трохи зрозумілішим це стане й для нашої регіональної влади.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Національний інститут стратегічних досліджень завжди плідно співпрацює з Національною академією державного управління при Президенті України. Зазначу, що проблема врахування комплексного підходу до стратегічного планування та урахування закономірностей формування просторового розвитку стоїть дуже гостро. Поряд із цим такий підхід висуває ще один блок питань: чи можливо під час розробки та реалізації Стратегії врахувати всі особливості регіонального розвитку за допомогою моделювання? Відомим фахівцем у цій сфері є наш колега доктор економічних наук Харазішвілі Юрій Миколайович.

ХАРАЗШВІЛІ Юрій Миколайович,
*старший науковий співробітник
відділу досліджень тіньової економіки та корупції
Національного інституту стратегічних досліджень*

Хочу обратить внимание на вопрос об эффективности предлагаемых стратегий. Не вызывает никаких сомнений, что разработка обоснованных стратегий регионального развития является важнейшей задачей сегодняшнего дня. Необходимо учитывать, что каждый регион отличается естественными географическими и производственными особенностями. При этом каждый регион по-разному использует свои потенциальные возможности, что предопределяет эффективность его социально-экономического развития. В связи с тем, что научная дефиниция понятия «экономическая стратегия» должна базироваться на определении научно обоснованного целевого критерия как обязательной характеристики стратегии, необходима разработка интегрального критерия эффективности социально-экономического развития, который характеризовал бы его изменения в динамике.

Второй аспект использования такого критерия состоит в сравнительной оценке эффективности различных регионов. Учитывая тот факт, что большая часть региональных стратегий с точки зрения реалистичности и действенности вызывает большие сомнения, необходима апробация и мониторинг таких стратегий с помощью модельного аппарата, использования и определения количественных характеристик эффективности при реализации стратегии. И такой модельный аппарат, учитывающий как экстенсивные, так и интенсивные факторы экономического развития, и определяющий действенность и эффективность экономической стратегии по конечным результатам социально-экономического развития уже есть сегодня в НИСД. Данный модельный аппарат был успешно опробован для разработки стратегии социально-экономического развития Херсонской области, Стратегии АРК и частично – Стратегии Киевской области. Поэтому сегодня мне было приятно видеть на слайдах нашего коллеги из Крыма знакомые графики, цифры-ориентиры, полученные при помощи данного модельного аппарата. Использование такого эконометрического аппарата дает возможность выявить узкие места эффективности социально-экономического развития каждого региона, каждого вида деятельности в регионе. Таким образом, моделирование является фундаментом для разработки целенаправленной и реалистичной Стратегии социально-экономического развития региона.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякуємо, Юрію Миколайовичу. Хочу зазначити, що за безпосередньої участі Юрія Миколайовича було розроблено модель, здійснено мо-

делювання різних сценаріїв реалізації Стратегії соціально-економічного розвитку АРК. Різні варіанти сценаріїв і відповідно, прогнози дають підстави для активізації інвестування тієї чи іншої галузі, сприяють пошуку оптимального поєднання наявних на місцях ресурсів для того, щоб максимально ефективно досягти поставленої у Стратегії мети.

Сьогодні серед нас присутній головний науковий співробітник Ради по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України – Микола Іванович Фащевський. Нагадаю, що фахівці зазначеної установи неодноразово брали участь у розробленні стратегій регіонального розвитку. Просимо Вас поділитися набутим досвідом у цій сфері.

ФАЩЕВСЬКИЙ Микола Іванович,
*головний науковий співробітник Ради по вивченню
продуктивних сил України НАН України*

Рада по вивченню продуктивних сил України має один із найбільших досвідів у розробці стратегічних і планувальних документів. Це були схеми розвитку та розміщення продуктивних сил ще з часів радянського періоду, з 20-х рр. ХХ ст. Періодично ці розробки проводилися на державному рівні, а потім переходили на нижчий рівень. Ми вивчали особливості розвитку регіонів, прогнозували зміни. Приємно було почути, що ми розробляли і по Києву, і по Київській області такі схеми до 2015 року, і саме вони стали основою стратегій. Хочу сказати, що ми активно беремо участь у розробці законодавчих документів. Уже цього року 21 вересня направлено відповідні пропозиції і Тихонову, і Цушку.

Але коли постає питання про розвиток регіонів, і ми говоримо про Стратегію як про майбутнє, то цікаво, про що саме ми говоримо? Питання, що Ви визначили – це три-чотири стратегічні пріоритети. Там – будівництво, тут – машинобудування. Це – галузевий підхід, просторового розвитку немає. У середині областей є ціла система галузевих та соціально-економічних утворень, що також мають бути задіяними під час розроблення стратегій.

Подивімося на проблему глибше. Ми прагнемо рівномірного розвитку регіонів. Якщо порівняти розвиток наших регіонів із регіонами світу, то у нас є високо- та середньорозвинені, а нижче – немає. Африканські регіони мають рівень розвитку нижчий за середній. Якщо порівняти стан соціально-економічного розвитку наших регіонів з минулим, то побачимо велику контрастність, спад, деградацію, яку можна прослідкувати. Чому це відбувається? Чому посилюється асиметрія? Річ у тім, що в Європі існує така ж асиметрія. Подивіться: Італія – Південь і Північ; Великобританія – Шотландія та Англія – це різні регіони. Те ж і в

ЄС. Різні країни – Ірландія, Португалія тощо. Я хочу що сказати, що це природні протиріччя ринкової економіки. Ми повинні це знати. Це стиль ліберальної моделі економіки. Її характеристики: ризикованість, прорив, вибір пріоритетів, швидка та максимальна вигода, конкуренція, індивідуалізм і протекціонізм. Саме ці моделі (ознаки) є в основі регіонального розвитку Європи. Оскільки ми вже пов'язані зі світом і з Європою дуже тісно, то і в нас це проявляється. Зараз ми повинні шукати вихід із цього стану. Йдеться про те, як зменшити контрастність. А те, що вона залишиться – безперечно, і ми не зможемо її ніяк вилучити.

А як пом'якшити контрастність? Давайте переглянемо сам підхід – чого ми хочемо досягти? Економіку та соціальні процеси окреслено адміністративними межами. Де ви це бачили? Хіба економіка не виходить за межі? Та виходить! У Сумській області був один випадок, коли голова облдержадміністрації заборонив вивозити цукрові буряки до Полтавської області. За це його було покарано. Регіон передбачає соціально-економічні зв'язки й тому його треба розглядати як регіональну просторову модель організації господарства та суспільства. До того ж треба включити сюди регіон як квазі-державу, як квазі-корпорацію, як соціум, як соціоекологічну систему. Все це треба аналізувати разом, інакше якщо ви розглядатимете тільки окремі моменти, то на все не вистачить сил. Нині регіональна економіка вельми специфічна. Наприклад, частина суб'єктів економічної діяльності можуть зареєструвати підприємства в одному регіоні, а працюватимуть вони в іншому регіоні. І таким чином, фінансові ресурси, кадри, виробничі потужності зникають з-під впливу адміністрації того регіону, де вони знаходяться.

Щодо людини у цьому світі. Уже прозвучало й не один раз, що розвиток регіонів усе-таки спрямований на людину. Завдяки інтернету, телебаченню, телефону, комп'ютеру, факсу та іншим засобам зв'язку людина бере участь у суспільному житті не лише свого регіону, а й інших регіонів країни і навіть світу. Таким чином певні аспекти життєдіяльності людей залишаються непоміченими регіональною владою. Значна кількість людей, окремі форми організації, транснаціональні об'єднання також поза увагою окремої регіональної влади, так як і рух капіталів, товарів, робочої сили. Регіони регулюються не управлінськими структурами, а світовим попитом і пропозицією. Звичайно, це треба враховувати.

Ці ж регулятори впливають на кількість населення у регіоні, його міграцію, зайнятість, систему розселення. Узгодження з адміністративними органами немає. Польща розв'язала нам руки: вона приймає триста тисяч. Ви розумієте, що це підрив нашої економіки? Люди поїдуть. Це окремі питання. Інвестиційний капітал, інформаційні системи, типи господарювання, мережеві системи тощо. Все це говорить про те, що регіони змінилися, ми повинні до них підходити як до міждер-

жавних економічних просторів, що мають свій специфічний стиль виробничої поведінки.

Крім того, не можна тільки в законі визначити, що таке регіони. Цього абсолютно недостатньо. Механічно сказано: регіон – це АРК, області та два міста. А якщо брати адміністративно-територіальну реформу, то там – селище, село, місто, район тощо. Абсолютно не обґрунтовано науково. Немає визначення адміністративно-територіальної одиниці.

Тому є мотив для переходу на базовий мікрорегіональний рівень розвитку стратегій. Тобто, щоб територіальні громади подумали, як їм треба розвиватися? А ми підкажемо, яких принципів варто дотримуватися. А принципи такі: довгостроковий інтерес членів територіальної громади, спільне використання колективних ресурсів без їх виснаження. Громада має бачити свою стратегію розвитку на перспективу. Варто враховувати здатність територіальної громади до самоорганізації, саморегулювання і управління; користування спільними ресурсами на основі колективної відповідальності; довіру між усіма членами громади; гармонізовані соціальні відносини, що забезпечують зростання людського капіталу; колективне управління використанням ресурсів; забезпечення доступу до користування спільними ресурсами для всієї громади на основі розроблених правил і санкцій за їх порушення. Я вважаю, що для науки є ще велике «поле неоране» щодо розроблення методології стратегічного планування. А практиків закликаю: обов'язково запрошуйте науковців. Вони Вам устромлять палиці в колеса, але покажуть – куди які шляхи приведуть.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякую, Миколо Івановичу. Ви комплексно висвітлили сутність академічного підходу до аналізу проблем регіонального розвитку. Але у нас сьогодні присутні науковці, які представляють недержавні науково-дослідні установи і які традиційно займаються питаннями регіональної політики, місцевого самоврядування, розвитку місцевої демократії. Характерними для цих установ є тісний зв'язок з іноземними інституціями, що спеціалізуються на питаннях регіонального розвитку. Хотілося б почути і вашу точку зору щодо проблем, що сьогодні обговорюються. Будь ласка.

До дискусії запрошується Затолокін Олександр Петрович, президент Центру муніципального менеджменту.

ЗАТОЛОКІН Олександр Петрович, *президент Центру муніципального менеджменту*

Я хотів би поставити декілька запитань. Та перед тим я зазначу, що Центр муніципального менеджменту має вже 15-річний досвід розробки регіональних стратегій і їх запровадження. Мені дуже приємно, що сьогодні тут присутній представник Київської області, адже першим

нашим проектом у 1995 році була розробка проекту Концепції сталого розвитку Броварського району Київської області та регіональної інвестиційної програми. Я хочу сказати, що за ці 15 років було багато чого зроблено, у тому числі розроблено програм, але ця «дитина» для нас була першою. І на сьогодні дві третини інвестицій у Київській області – це Броварський район Київської області.

Хочу сказати, що правильно було сказано про кадри. Але ми працюємо з проектами Програми ООН у населених пунктах. Коли у 1995 році ми проводили семінар, до нас приїхав представник Президента України Слободенюк і сказав: «Олександр Петровичу! Тренуйтеся на нас. Кажіть, що треба робити». І от лише нарівні одного району було проведено стажування зі стратегічного планування, до якого було залучено близько 150 осіб (сільські голови, депутати районної та міської ради, представники районних державних адміністрацій та представники виконкому міської ради). Понад 80 керівників підприємств району.

Проблема не в тому, щоб розробити «красиву» стратегію. Президент тільки-но повернувся з Нью-Йорку, де виступав на Генеральній асамблеї ООН щодо цілей розвитку тисячоліття. Ми звітували на цьому Саміті, де нам у 2000 р. планували 240 тис. дол на боротьбу зі СНІДом, а ми звітували у 2010 р. про 340 тис. Нас запитали, чи був план дій і чому збільшилися видатки. Тому виникає питання: чому сьогодні у стратегіях (і в національній, і в регіональних) немає індикаторів, що визначають сталий розвиток населених пунктів.

І щодо фінансування стратегій розвитку. Чи бере участь у фінансуванні Стратегії розвитку Криму ПРИК (Програма розвитку і інтеграції Криму)? Я часто задаю одне питання: сьогодні розробляється стратегічний план взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями. Донецьк сказав, що в них інвестиційний портфель складає 70 млрд євро. У 1998 році у них був 1 млрд, тобто потенціал у них десь 7 млрд. Я пам'ятаю 1998 р., коли вони вийшли на 1 млрд євро. Тоді по регіонах було у середньому 50–100 млн. Тобто, я можу сказати, що Сумська область і Крим повинні мати в рамках Стратегії інвестиційну програму, як мали її у Броварському районі ще у 1995 р., враховуючи, що потенціал району складає 200 млн. Потрібен господарський підхід. Нині на території району працює 70 підприємств. Компанія «Кока-кола» переносить свій головний офіс із Києва до села Велика Димерка. На території району давно запроваджено «єдине вікно», що спрощує регуляторні процеси; створено агропарк, а дохід на душу населення вже складає 4 тис. дол. США.

Таким чином, мають бути індикатори ефективності реалізації Стратегії розвитку регіону. Говорити про те, що цифри як індикатори не по-

трібні – неправильно. Побачивши індикатори, Світовий банк зрозуміє, чи цікавий цей проект для них, чи ні; чи доцільно в проект вкладати кошти. Основна проблема співпраці світових фінансових організацій з регіонами у тому, що регіони не можуть запропонувати їм адекватні, прагматичні проекти.

Тепер інше. Шановні! Інвестиційні проекти строком окупності 5 років для Вас уже не актуальні, тому що 60 місяців у вас немає. А Світовий банк готовий виділити певні грошові суми, але за процедурою узгодження у Світовому банку йде як мінімум 12–18 місяців. Тобто якщо Ви сьогодні почнете працювати, то зможете подавати проекти тільки на 36 місяців окупності. Бізнес розуміє, що це таке.

Питання щодо кадрів абсолютно правильне. Правильним буде й створення груп управління проектами. Досвід Броварів яскраво ілюструє, що можна зробити за 60 чи 120 місяців. Тому такі групи мають бути. Не треба створювати агентства регіонального розвитку, яких уже є 43. Є ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо повноважень органів місцевого самоврядування у питаннях розроблення і реалізації місцевих цільових програм. Вона повністю вписується у визначені нами проблеми. Людей треба вчити і все буде нормально.

Наступне питання щодо фінансування проектів. На сьогодні у Стратегії регіонального розвитку не «вмонтовуються» ні державні програми, ні регіональні, ні місцеві. Наприклад, ось Стратегія розвитку Криму на період до 2020 р. Тобто, є близько 40 адміністративно-територіальних одиниць Криму, і я запитую, а де ще 40 стратегій, узгоджених сесіями місцевих рад (міських і районних)? Далі питання щодо програм соціально-економічного розвитку: де 40 місцевих інвестиційних програм на виконання ст. 76 Бюджетного кодексу України, в якій передбачено необхідність закладення розроблення інвестиційних програм планового та трьох наступних періодів? Тому Рахункова палата й порушує питання щодо стратегічного планування у державі, якого, на жаль, немає. Наприкінці я хотів би звернути увагу на те, що регіони (місцеві державні адміністрації, обласні ради) не використовують ресурс ініціювання державних цільових програм, про що свідчить досвід роботи Міністерства економіки.

Питання транскордонного та прикордонного співробітництва. Чому сьогодні у нас Волинь, Рівненська, Івано-Франківська області працюють з польською стороною, а Сумська, Запорізька, Харківська – не можуть це ж зробити з Росією? Давайте зробимо, а ми Вам допоможемо, покажемо, як це робити, у тому числі за цілями розвитку ООН. На регіональному рівні мають бути місцеві інвестиційні програми. Якщо є район і голова районної державної адміністрації не захищає

програму як мінімум на 25 млн на 2011 – 2015 рр., це означає, що він не розуміє того, що робить. Інвестиційна компонента є провідною у стратегічному плануванні (вартість проєктів – на менше ніж 500 млн, як планка, що дає прорив).

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дуже дякуємо. У нас сьогодні присутні молоді науковці, які тільки починають досліджувати регіональну тематику. Запрошуємо до дискусії наших гостей. Слово надається Кравченко Ларисі Анатоліївні, завідувачу кафедри економічної теорії Кримського економічного інституту Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

КРАВЧЕНКО Лариса Анатоліївна,
*завідувач кафедри економічної теорії
Кримського економічного інституту Державного
вищого навчального закладу «Київський національний
економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

Стратегія соціально-економічного розвитку стає обов'язковим елементом системи управління для будь-якої цивілізованої країни. Історія свідчить, що докорінні перетворення соціально-економічної сфери дають необхідний ефект лише за наявності науково обґрунтованої стратегії, а в її складі – цілей та пріоритетних напрямів, що відображали б об'єктивні реалії та виклики часу.

Зазначу, що побудова Стратегії економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011–2020 рр. дає нашому регіону можливість чітко визначити параметри реалізації економічного потенціалу автономії, яка відносно виокремлена, але разом із тим є органічною складовою економічного потенціалу України. Також Стратегія дає можливість висвітлити різницю між поточним і перспективним станом усіх складових економічного та соціального розвитку регіону; відстежити ефективність державної політики щодо досягнення визначених цілей і пріоритетів розвитку.

Проблема стратегічного планування регіонального розвитку вельми складна. Науковий імператив даної проблематики підсилюється потребою створення дієвих організаційно-економічних механізмів реалізації визначених стратегічних векторів, що у свою чергу вимагає створення моделі ефективного управління розвитком регіону.

Обговорення Стратегії на різних рівнях та її реалізація сприятиме підвищенню суспільної довіри до інститутів держави, а це приведе до відповідальності та ефективності роботи самого інституту державного управління. Щоб сформувати відносини довіри у системі державного

управління, необхідно запровадити загальні норми поведінки кожного суб'єкта господарювання, що б були довготривалими та стабільними протягом довгострокового періоду, і головне – вони мають стати обов'язковою нормою для всіх.

Зазначу, що для успіху стратегічного планування треба розробити нову парадигму регіонального розвитку. У сучасних умовах формування такої парадигми (у тому числі це стосується і Криму) має відбуватися паралельно з реалізацією сценарію модернізації, що базується на принципах інтенсивного типу економічного зростання. Так, для АРК великого значення набуває інвестиційно-інноваційне спрямування економічного розвитку, реальне сприяння росту виробничих потужностей, зміна структури економіки на користь наукомістких галузей, концентрація на інноваціях, що підвищують ефективність використання ресурсного та людського потенціалу регіону.

З урахуванням новітніх тенденцій технологічних і структурних змін, що мають місце в розвинених країнах, вважаємо, що в реалізації потенціалу визначальну функцію виконують ринкова, інформаційна, фінансово-інвестиційна інфраструктура. Це треба обов'язково врахувати під час розроблення Стратегії регіонального розвитку. Так для використання наявного в АРК транзитно-транспортного потенціалу та модернізації розвитку туристично-рекреаційного сектору передбачається прискорений розвиток транспортної інфраструктури, комплексів, що надавали б культурно-розважальні послуги, забезпечували ремонт, технічне обслуговування. Дуже важливе значення мають також територіальні та районні дороги. Але цей розвиток обов'язково має враховувати забезпечення належного екологічного стану регіону. Взаємодія транспортного та туристично-рекреаційного комплексу взаємовигідна, це сприятиме прискоренню інтеграції Криму до міжнародного економічного простору та стане конкурентною перевагою, що дозволить позиціонувати Крим та Україну в Чорноморському регіоні.

Суттєвою проблемою стратегічного планування є визначення джерел розвитку та підходів, що дозволяють ефективно використовувати наявний економічний потенціал регіону. Це передбачає докладний аналіз міжбюджетних відносин виходячи з вартісної оцінки самодостатності економічного потенціалу Криму та можливості фінансового забезпечення зростання суспільного добробуту. Оскільки економічний потенціал АРК має унікальне значення на регіональному, та національному рівні, вважаємо, що його варто розглядати як національно-пріоритетний щодо відтворення, збереження нарощування та ефективного використання як невід'ємної складової національної економіки України. Дякую за увагу.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякуємо Вам за комплексний аналіз проблеми. Слово надається доценту кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління Кожиній Аллі Василівні.

КОЖИНА Алла Василівна,
*доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління*

Дякую. Було озвучено дійсно сучасні підходи. По-перше, хотіла б підтримати тезу про те, що стратегії регіонального розвитку мають складатися на рівні громад, тобто на місцевому рівні. Тому що дуже часто стратегії, що складаються на обласному рівні, не можуть бути практично реалізовані на місцевому рівні (через обмеженість ресурсів тощо). Йдеться і про необхідність зміцнення фінансового та кадрового потенціалу територіальних громад, і про активізацію громадянської позиції цих громад для створення таких стратегій на першому етапі.

Також хотілося б зазначити і про наявність сучасних підходів до стратегічного планування, стратегічного регіонального розвитку в контексті останнього засідання Асамблеї європейських регіонів. Ідеться про вимогу щодо розроблення таких цільових стратегічних програм, що складаються з огляду на пріоритети, визначені у контексті регіональних стратегій. Особлива увага приділяється їх реальному фінансовому забезпеченню. І по-друге, потрібно постійно здійснюватися моніторинг, контроль таких програм. Також розробити проміжні й інші висновки щодо ефективності їх реалізації, що тісно пов'язано з гарантуванням і реальним забезпеченням реалізації регіональних стратегій розвитку.

Дійсно, широко відомі сучасний європейський і світові підходи щодо вкладання інвестицій у регіональну інфраструктуру. Але поряд із цим велика увага має приділятися розвитку людського капіталу. Існує проблема відтоку інтелектуального і працездатного населення з регіонів, особливо депресивних, проблемних. Тому необхідно передбачити окрему позицію у стратегіях регіонального розвитку щодо підтримки людського капіталу; визначення як пріоритету збільшення фінансування в освіту населення, щоб це складало, формувало надійне підґрунтя для подальшого регіонального розвитку.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дуже дякуємо Вам, пані Алло! Шановні колеги, хто ще хоче долучитися до нашої дискусії?

КОНОВАЛОВ Олександр Олександрович:

У меня такое предложение к Национальному институту стратегических исследований на будущее: я предлагаю на «круглые столы», в которых участвуют специалисты национального уровня, выходить с какими-то резолюциями. В частности, мы сейчас находимся в том временном отрезке, который называется административной реформой. И Институту, имея весомое брендовое имя, можно было бы проголосовать за резолюцию и представить ее Президенту Украины на рассмотрение. Потому что все упирается в эффективное государственное управление. И мы сейчас сталкиваемся с вопросом – как правильно подавать предложения по оптимизации численности чиновников в регионе. Мы считаем, что нужно смотреть на то, какова роль каждого чиновника в реализации Стратегии и исходить из этого. В случае бездеятельности – искать ему применение в другой сфере. Могут быть и другие предложения. Этот подход, я думаю, будет весьма полезен и с научной, и с практической точек зрения.

Еще пара реплик. Для Стратегии важно и авторское право. В частности, инвестиционная привлекательность у нас в стране возрастет тогда, когда возникнет уважение к авторскому праву. Я без преувеличения хочу сказать, что неуважение к этому праву отпугивает инвесторов. Мы же должны приветствовать любые интеллектуальные и научные исследования людей. Тем более, что в Сумской области рабочая группа по разработке Стратегии ни копейки бюджетных денег за это не получила.

Отмечу, что оценка деятельности индикаторов, инвестиционные программы и управление программами в нашей Стратегии как раз предусмотрены. Реализация Стратегии предусмотрена методом управления проектами.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Дякую, Олександр Олександровичу! Будемо Вам вдячні за пропозиції, що дозволять покращити роботу у сфері регіонального розвитку. Будь ласка, хто хоче ще взяти участь у дискусії?

ПАТОВ Костянтин Сергійович:

Очень серьезная проблема и на государственном уровне, и на региональном – это отсутствие Закона о государственном стратегическом планировании, который должен был сменить Закон «О государственном прогнозировании и разработке социально-экономических программ», а так же Закону «О государственных целевых программах». И второй, принятие которого следует ускорить, это Закон «О концептуальных основах регионального развития», который должен определять пере-

чень приоритетов регионального развития, необходимых механизмов и инструментов их реализации. Существующие проекты этих законов имеют существенный недостаток – в них не просматривается роль и уровень громады (района, города). Что касается Стратегии развития Крыма, то поскольку звучали вопросы, отвечаю: мы начали работу над операционным планом, когда уже формировали Стратегию. Свои предложения по операционному плану дал и Национальный институт стратегических исследований. В этом плане будут и финансы, и исполнители, и контроль. Для окончательной подготовки плана необходимо два-три месяца. Также предусмотрено и участие международных институтов, техническая помощь. В плане предусмотрено и участие Крыма в проектах ЕС с целью поддержки устойчивого регионального развития (ПРИК ООН и др.) Именно операционный план будет показывать индикаторы на среднесрочный период. Стратегия содержит базовые три-четыре индикатора. Остальные все документы в операционных планах. И под эти планы уже разработан пакет республиканских целевых программ внутри государственной программы. Проекты трех государственных программ поданы в Кабинет Министров Украины. На ближайших сессиях Верховной Рады АРК параллельно с Госбюджетом будут рассматриваться республиканские целевые программы – вместо 52 их будет 21.

И еще одна серьезная проблема – на государственном уровне существует большое количество целевых программ и в новых документах просматривается тенденция к их увеличению, а не к укрупнению. Если тенденция не изменится, я думаю, их будет 500–600.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Ігорю Богдановичу, у Вас запитання?

СТЕФАНІЮК Ігор Богданович:

У мене запитання до науковців такого характеру: у 90-х роках ХХ ст. у деяких посадовців Міністерства фінансів, Міністерства економіки превалювала думка, що держава не має втручатися у розвиток ринкової економіки, ринкова економіка сама все вирівнює. Сьогодні, повторюючи тезу, сказану Сергієм Романюком про те, що Франція вирішила не боротися з контрастністю, диференціацією регіонів, як, на Вашу думку, має вчинити Україна? Передати проблеми регіонального розвитку «на відкуп» регіонам (тобто Стратегія розвитку – це регіональний і відповідно місцевий рівень), чи центральна влада також має впливати на ці речі. У Радянському Союзі підприємство будували у тому регіоні, який хотіли підняти. Сьогодні підприємці не підуть працювати там, де немає зв'язку, доріг, інших ресурсів. Вони краще підуть

працювати під Київ чи в інше розвинене місце. Отже, чи має держава втручатися у розміщення продуктивних сил і впливати на цей процес? Це питання для мене цікаве, оскільки Рахункова палата часто дає оцінку розміщенню підприємств і це є критерієм для того, чи має уряд виділяти кошти на ці цілі чи ні.

ЗАТОЛОКІН Олександр Петрович:

Пам'ятаєте, що Сергій Андрійович Романюк сказав про Польщу – 30, 300, 3 млн? Це той шлях співфінансування, який сьогодні держава не використовує. Я наведу приклад. Нещодавно відбувся глобальний форум ООН щодо СНІДу. Країн-учасників (у тому числі Україну) почали запитувати, чи є у них програми боротьби зі СНІДом, чи «рядок» у бюджеті? На що Литва, Латвія, Росія відповіли ствердно, а Україна – ні. Тобто програма є, а окремого бюджетного «рядка» немає. Далі питання: на скільки фінансується програма? Естонія відповідає: на 100 % і не за рахунок держави, а за рахунок благодійних, донорських, спонсорських організацій. Таким чином державна програма Естонії з питань СНІДу на 100 % фінансується за рахунок недержавних коштів. Тобто я можу сказати, що сьогодні прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство», але вже сьогодні його необхідно наповнити новим змістом. Ми подивилися на інвестиційну компоненту.

От, наприклад, у Програмі розвитку малих міст закладено принцип: 1,5 млрд дає держава, а 10 % – співфінансування із місцевих бюджетів. Але на сьогодні ми, на жаль, не вчимо ні центральну владу, ні місцеву владу як працювати з міжнародними організаціями-донорами, з міжнародними фінансовими організаціями. Тобто увесь тягар реалізації програм (у тому числі і регіональних) сьогодні на державі. За 20 років ми підготували «менеджерів-прохачів». Вони знають, як професійно «випросити» ці кошти. Проте не знають, як зробити співфінансування. І це проблема. Однак шлях є. І ми побачили, що у нас є пілотні райони, міста, навіть села, які мають інвестиційні програми (на 200, 300 тис.), і вони зрозуміли, як працює цей механізм. Тому інструменти і механізми є. Але треба, щоб Міністерство економіки забезпечило координацію роботи департаментів і відповідний супровід процедур.

РОМАНЦОВА Вікторія Олександрівна:

У Міністерстві економіки є Департамент регіонального розвитку, і подібний департамент існує у нині чинному Мінрегіонбуді. Треба, щоб чітко було виписано повноваження і функції таких структур. А якщо буде розпорошеність, то питання так і не вирішиться.

ЗАТОЛОКІН Олександр Петрович:

Я маю пропозицію. Сьогодні тут присутні представники трьох регіонів. Пропоную організувати на базі НІСД щомісячні презентації. Треба розвивати школу, майданчик стратегічного планування. А ми працюватимемо як експерти.

БІЛА Світлана Олексіївна:

Шановні колеги! Дякую Всім за ідеї, пропозиції та рекомендації. Засідання показало, що проблематика визначення реальних шляхів забезпечення дієвості Стратегії розвитку регіонів ще й досі не вичерпана.

Ми з Вами плідно працювали понад три години. Під час дискусії було визначено практичні і теоретичні проблеми стратегічного планування та реалізації стратегій. Одним з основних висновків роботи нашого «круглого столу» є те, що система стратегічного планування на регіональному рівні не може існувати окремо: вона тісно пов'язана з вирішенням проблем адміністративної реформи, реформуванням місцевого самоврядування, реалізацією інвестиційної та кадрової політики тощо. Тобто проблема розроблення Стратегії є комплексною і її необхідно вирішувати. Ми поставили ці питання і будемо працювати у цьому напрямі.

Дякую Всім за увагу. До нових зустрічей!

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Історико-правовий аспект започаткування стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.....	4
2. Проблеми стратегічного планування та договірною фінансування розвитку регіонів на сучасному етапі.....	10
3. Організаційні та інституційні механізми ефективної реалізації регіональних стратегій.....	12
3.1. Програмно-планова схема реалізації регіональних стратегій.....	12
3.2. Інститути реалізації регіональних стратегій.....	13
3.3. Джерела фінансування реалізації регіональних стратегій.....	16
4. Відповідальність за виконання регіональних стратегій: забезпечення дієвості та інноваційності.....	18
5. Шляхи забезпечення ефективності стратегічного управління регіонами.....	21
Шляхи підвищення ефективності стратегічного планування розвитку регіонів (Рекомендації).....	24
Додаток.....	28
Матеріали засідання «круглого столу».....	31
ЯБЛОНСЬКИЙ В. М.....	37
БІЛА С. О.....	37
ПАТОВ К. С.....	45
РОМАНЮК С. А.....	50
МАКОГОН Ю. В.....	53
ТИТАЄВ О. С.....	56
СТЕФАНЮК І. Б.....	57
БАЧИГІН В. П.....	59
КОНОВАЛОВ О. О.....	60
РОМАНЮК С. О.....	65
РОМАНЦОВА В. О.....	66
ВАКУЛЕНКО В. М.....	69
ХАРАЗІШВІЛІ Ю. М.....	72
ФАЩЕВСЬКИЙ М. І.....	73
ЗАТОЛОКІН О. П.....	75
КРАВЧЕНКО Л. А.....	78
КОЖИНА А. В.....	80

Наукове видання

**СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ:
ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЄВОСТІ**

Літературні редактори: *Є. Ю. Стрижеус, І. В. Куниціна, О. В. Москаленко*
Коректори: *І. О. Коваль, Н. І. Палій*
Верстка: *Є. Ю. Стрижеус, Н. І. Палій*

Відповідальний за друк: *І. О. Коваль*

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

Підп. до друку 27.04.2011. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Різограф.
Гарн. «PetersburgС». Обл.-вид. арк. 6,49. Наклад 200 пр. Зам.

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

ДЛЯ НОТАТОК