

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

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

*аналітична доповідь*

КИЇВ – 2012



*Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. - К.: НІСД, 2012. – 56 с.*

*Автори:*

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

*Шевченко О.В., к. е. н, с.н.с..*

*Кушнір М.О., к. держ. упр.*

*Жук В.І.*

*Валюшко І.В.*

*Баталов О.А., к. філос. н.*

*Зарицька І.П.*

*Доповідь підготовлено до засідання круглого столу 21 червня 2012 р.*

*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.*

*© Національний інститут стратегічних досліджень, 2012.*

## Вступ

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

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

Складність реформування державного управління регіональним розвитком полягає у необхідності дотримання системності, комплексності, врахування всіх аспектів цього процесу, оскільки кожна з його складових відіграє важливу роль у реалізації стратегічних завдань нової державної регіональної політики. Серед складових реформування системи державного управління регіональним розвитком слід визначити: удосконалення *інституційно-правового забезпечення* державного управління регіональним розвитком; формування *стратегічних пріоритетів* розвитку регіонів (у т.ч. шляхом розробки та прийняття Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року; впровадження індикативного планування (прогнозування регіонального розвитку тощо); *координацію* державної регіональної політики; впровадження дієвого *інформаційного забезпечення, регулярного моніторингу* всіх сфер регіонального розвитку (як основи для розробки та прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень); організацію державного *контролю* за виконанням рішень у сфері державного управління регіональним розвитком в Україні.

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

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

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

# 1. Місце та роль державного управління регіональним розвитком в системі державної регіональної політики

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

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

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

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

**Основним завданням державної регіональної політики є послідовний, гармонійний, стабільний, сталий (з урахуванням екологічних складових), збалансований соціально-економічний розвиток всіх регіонів з метою створення повноцінного середовища для життєдіяльності людини на всій території країни, забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання<sup>1</sup>.**

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

Державна політика регіонального розвитку реалізується через розробку, ухвалення та практичне втілення **Державної стратегії регіонального розвитку**, що визначає основні принципи та напрями регіонального розвитку; стратегічні завдання та національні пріоритети регіонального розвитку; враховує особливості розвитку відповідних макрорегіонів (регіонів); визначає механізми та інструменти реалізації стратегії, заходи

<sup>1</sup> Див.: Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2011. – С.111- 115; Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – с. 12; Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред.. С.О.Білої. – К.: НІСД, 2011. – 88 с.; Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт.доп. / С.О.Біла, Я.А.Жаліло, О.В.Шевченко, В.І.Жук (та ін.); за ред. С.О.Білої. – К.: ГІСД, 2011. – 80 с.

щодо підвищення конкурентоспроможності регіонів тощо. Для виконання цих завдань необхідна політична воля органів влади всіх рівнів, ефективне публічне врядування для активізації місцевої ініціативи та виконання функцій комплексного розвитку регіонів країни. Це викликає об'єктивну потребу у **регіональному управлінні, що представляє собою систему цілеспрямованого соціально-політичного впливу як ззовні, так і у межах регіону з метою отримання очікуваного позитивного політичного та соціально-економічного результату (ефекту), узгодженого з цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою.**

***Довідково:** Структури управління регіонами у світовій практиці різняться, у тому числі – залежно від особливостей організації федеративних та унітарних держав. Так, законодавчу владу у суб'єкті федерації, як правило, здійснює парламент, структура якого багато у чому аналогічна федеральній. Функції виконавчої влади на такій території виконують глави, що йменуються президентом (губернатором або ж віце-губернатором) та уряд, що призначається ними.*

*У суб'єкта федерації з парламентською формою правління повноваження його глави мають, як правило, номінальний характер, оскільки виконавчий орган формується за підсумками виборів Законодавчих зборів та більшою мірою є йому підконтрольним. Уряд за таких обставин має спиратися на парламентську більшість (а отже – можливим стає обрання парламентом прем'єра, або ж в цілому – уряду). У низці держав посада глави суб'єкта федерації (президента, губернатора тощо) відсутня (наприклад, у Німеччині). Його функції покладені на главу уряду чи парламенту.*

*У суб'єктів федерації, що управляються на основі президентської моделі, глава (наприклад – губернатор штату в США) обирається шляхом прямих виборів зі статусом, аналогічним президенту федерації. Уряд формується, як правило, за підсумками виборів глави державної влади суб'єкта федерації.*

В Україні «**регіон**» (на локальному рівні регіонального розвитку – тобто, у межах країни) традиційно розглядають як: територіально-економічну одиницю; територіально-адміністративну одиницю; громаду (що поєднує усіх мешканців на певній території).

***Довідково: Регіон** як наукова категорія регіоналістики – (від лат. «regio» – країна, область, простір; region – англ.) – визначена територія, обмежена просторово-часовими межами існування. Термін «регіон» не має однозначного наукового та законодавчого визначення. Найбільш поширеним є розуміння регіону як відносно неоднорідної території, що, разом з тим, синергетично поєднує набір інших однорідних характеристик політичного, економічного, соціологічного, екологічного, географічного, мовного та ін. ландшафту. В українській регіоналістиці «регіон», переважно, ототожнюється з областю. «Регіон» (на локальному рівні регіонального розвитку – тобто, у межах країни) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю; територіально-адміністративну одиницю; громаду (що поєднує усіх мешканців на певній території).*

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

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

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

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

**1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади.** На цьому рівні державного управління визначаються основні напрями державної політики (та її складової – внутрішньої регіональної політики); створюється нормативно-правове поле регіонального розвитку; розробляється комплексне бачення соціально-економічного розвитку регіонів та цільове спрямування процесів його реалізації; визначаються основні пріоритети регіонального розвитку; відбувається прогнозування практичного застосування інструментів та механізмів регіонального розвитку тощо. **2. Місцеві органи виконавчої влади.** На цьому рівні державного управління відбувається задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою. Метою діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання якісних та доступних публічних послуг, розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку на місцевому, локальному регіональному рівнях. **3. Органи місцевого самоврядування.** На цьому рівні державного управління на основі задіяння місцевої ініціативи та комплексного використання наявних на місцевому рівні ресурсів, задіяння інструментів та механізмів місцевого самоврядування тощо, відбувається стимулювання регіонального розвитку з урахуванням інтересів територіальних громад та відповідно до вимог забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання<sup>2</sup>.

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

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

**Складність та багатоієрархічність проблематики регіонального розвитку** (відповідно – і регіональної політики, і системи регіонального управління) призвела до того, що у сучасній регіоналістиці і досі не існує чіткого визначення термінів «регіон», «регіональна політика», «регіональне управління». Досі **відсутні й єдині підходи** до вирішення проблем формування дієвої державної регіональної політики та, відповідно, системи регіонального управління (див. Додаток 3).

У кризовий період та період виходу з кризи (кінець 2008 – 2010 р.) практика регіонального управління висвітлила основні недоліки прийняття управлінських рішень на регіональному рівні, у т.ч.: зростання кількості прийнятих управлінських рішень, їх дублювання (що призводить до певної «хаотичності» та їх неузгодженості); збереження (та навіть поширення) практики «ручного управління», заходи якого, як правило, дають швидкий ефект на короткостроковому часовому періоді, проте негативно позначаються на системі стратегічного управління регіональним розвитком (знецінюючи її в цілому); низька активність місцевого самоврядування та недооцінка місцевої ініціативи у вирішенні проблем регіонального (місцевого розвитку), що породжує системні прояви державного патерналізму; відсутність дієвого технологічного та інформаційного супроводження розробки та прийняття управлінських рішень на регіональному рівні (у т.ч. налагодженого моніторингу проблем регіонального розвитку, аналізу та моделювання шляхів їх вирішення, об'єктивної оцінки ресурсного забезпечення – як основи для прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень на місцевому (регіональному) рівні); низький рівень інноваційності управлінських рішень, пов'язаних із стимулюванням регіонального (місцевого) розвитку тощо.

Світова фінансово-економічна криза (кінець 2008 – 2011 рр.) внесла суттєві корективи у розробку концептуальних засад регіонального (просторового) розвитку (як у масштабі світової економіки, так і у межах національної економіки, у т.ч. і в Україні). Це ставить перед українською державою низку важливих викликів, завдань щодо модернізації

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

системи державного управління регіональним розвитком, врахування європейських принципів регіонального розвитку (див. Додаток 4, Додаток 5). *Управління регіональним розвитком* має розглядатись як безперервна і гнучка управлінська діяльність, спрямована на впровадження локальних стратегій регіонального розвитку, адаптацію регіональної політики до умов господарювання, що змінюються під впливом ендегенних та екзогенних ризиків та викликів. **Головним завданням державного управління регіональним розвитком стає «розблокування» регіонального (місцевого) розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин та заважають стабільному регіональному розвитку (та країни в цілому).**

Враховуючи складну ієрархічність регіональної політики та системи державного управління регіональним розвитком, необхідно визначити складові цього процесу, що дозволить відійти від виключно «точкових» питань аналізу впливу держави на функціонування та розвиток регіональних комплексів та представити всі складові **системного висвітлення ролі держави у забезпеченні управління регіональним розвитком в умовах ринку.** У зв'язку з цим набуває актуальності розробка Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні (див. Додаток 6).

Невід'ємними **складовими системи державного управління регіональним розвитком** слід визнати:

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

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

- **координацію державної регіональної політики**, що передбачає чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання в процесі прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку (зокрема, йдеться про необхідність створення та налагодження ефективної діяльності Координаційної ради регіонального розвитку – державного інституту, який дозволить узгодити базові пріоритети та основні завдання державної регіональної політики, сприятиме оптимізації процесів фінансового забезпечення її реалізації тощо);

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

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

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

У період виходу з кризи та посткризовий період для системи державного управління регіональним розвитком в Україні пріоритетного значення набувають стимулювання інноваційних напрямків розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального та загальнонаціонального) ринку, стимулювання міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук «точок зростання» на регіональному рівні, задіяння дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання саморозвитку регіональних соціально-

економічних систем (комплексів). Для досягнення стабільного збалансованого регіонального розвитку серед пріоритетів державного управління регіональним розвитком та державної регіональної політики на найближчу перспективу в Україні стратегічного значення набувають:

- **розвиток міжрегіонального співробітництва**, що спрямовує систему державного управління регіональним розвитком на оптимізацію використання наявних в регіонах ресурсів на розширення ємності внутрішнього ринку, сприяння створенню нових робочих місць та вирішення спільних для регіонів проблем (у т. ч. – проблем локальної доступності; створення транспортної, комунікаційної, інформаційної інфраструктури). Активізувати міжрегіональне співробітництво у економічній сфері можливо за рахунок перегляду механізму застосування Угод щодо регіонального розвитку між Урядом та регіонами шляхом їх спрямування на фінансування переважно міжрегіональних проектів і спільних заходів у рамках національних проектів. Слід відійти від усталеної в Україні в рамках чинних Угод практики фінансування локальних об'єктів сфери житлово-комунального господарства, інженерних мереж, соціальної інфраструктури тощо.

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

- **досягнення рівномірного та інтегрованого просторового розвитку**, що передбачає від системи державного управління регіональним розвитком задіяння низки заходів для зміцнення ролі міст та центрів економічного зростання в регіонах; формування «точок зростання» та «ареалів регіонального розвитку», і на цій основі залучення до цих процесів прилеглих (периферійних, депресивних) територій, що позитивно позначиться на їх соціально-економічному розвитку. Реальною основою цього можуть стати удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізація міського транспорту, розбудова регіональних інфраструктурних проектів тощо.

- **досягнення регіональної та локальної доступності**, що орієнтує систему державного управління регіональним розвитком на забезпечення кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них територіями (сільськими, периферійними районами) через дорожнє та транспортне будівництво; активізацію будівництва інфраструктури енергетичних зв'язків; вдосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій.

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

- **формування «точок зростання» та «ареалів економічного розвитку»**, що формують мультиплікативний ефект регіонального розвитку та активізують місцеву економічну ініціативу. Дієвим інструментом реалізації означеної цілі виступає створений у 2012 р. Державний фонд регіонального розвитку. Разом з тим, зазначимо, що започаткування ефективної діяльності нового інструменту забезпечення регіонального розвитку – Державного фонду регіонального розвитку – вимагає розробки дієвих механізмів його наповнення та витрачання. Унормовані у Бюджетному кодексі кошти для Фонду – надходження від приватизації майна - є недостатніми, тому необхідно забезпечити



надходження й з інших джерел: від окремих податків та зборів, спеціалізованих запозичень, а також залучення коштів приватних, у т.ч. іноземних інвесторів чи міжнародної технічної допомоги. Нерозробленими залишаються і механізми витрачання коштів Фонду. У цьому контексті слід чітко прописати принципи відбору проектів фінансування на місцях, порядок надання коштів та повернення їх за умови нецільового використання, механізми контролю за витрачанням коштів.

- **удосконалення системи планування і виконання місцевих бюджетів.** Цільове використання коштів, а також їхню достатність можна забезпечити через подальше поступове поширення програмно-цільового методу бюджетування та поширення середньострокового планування і виконання місцевих бюджетів. Поки що цими інструментами охоплено незначну частину місцевих бюджетів і лише у вигляді експерименту. Програмно-цільовий метод бюджетування дозволить поступово сформувати економічно (у першу чергу - фіскально) забезпечені територіальні громади, здатні більшою мірою самостійно вирішувати нагальні питання.

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

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

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

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

У оновленій Стратегії мають бути не тільки відображені проблеми нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів, констатовано існування депресивних та слаборозвинених територій, але й конкретизовані механізми та інструменти, визначені пріоритети та шляхи подолання економічної відсталості та депресивності територій.

У оновленій стратегії має бути чітко відображено зв'язок галузевих програм із стратегіями розвитку регіонів і їх разом – із Державною стратегією регіонального розвитку (відповідно до проекту Закону «Про державне стратегічне планування»).

Основні положення оновленої Стратегії мають бути узгоджені з базовими пріоритетами європейської регіональної політики.

Врахування новітніх тенденцій регіонального розвитку та, відповідно, удосконалення системи державного управління регіональним розвитком – вимога часу, виклик посткризового періоду, що постає перед сучасною Україною. Від практичного втілення реформування системи державного управління регіональним розвитком залежить конкурентоспроможність регіонів та України у XXI столітті.

## 2. Інституційно-правове забезпечення реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні

Реформування системи державного управління регіональним розвитком у розвинутих країнах світу у посткризовий (після 2008 р.) період відбувається з урахуванням векторів посилення децентралізації, наданням регіонам більших прав та повноважень у вирішенні питань місцевого (регіонального) розвитку, підтримки становлення дієвого місцевого самоврядування. На сучасному етапі трансформаційних перетворень такі тенденції відповідають демократичним принципам як внутрішньої так і зовнішньої політики держав – лідерів світового розвитку.

Принципи децентралізації управління регіональним розвитком покладено в основу Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1995 року (далі за текстом – Хартія), яка поширює затверджені нею засади демократії та місцевого самоврядування на всі категорії органів місцевого самоврядування – як місцеві, так і регіональні. Підтримують ідею децентралізації і українські вчені: «...у світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до недієздатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм»<sup>3</sup>.

Державне управління регіональним розвитком в Україні на сьогодні потребує модернізації, створення міцних горизонтальних зв'язків між регіонами та місцевими громадами<sup>4</sup>. Отже, йдеться про практичну реалізацію в Україні нової регіональної політики, що передбачає новий формат відносин регіонів з державою, нові важелі та механізми впливу на регіональну політику, що ґрунтуються на зростанні ініціативи та відповідальності регіональної влади<sup>5</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін., За ред. : В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К. : Атіка, 2007. - С. 705

<sup>4</sup> <http://www.president.gov.ua/news/22413.html>

<sup>5</sup> <http://www.president.gov.ua/news/23042.html>

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

## І. Недосконалість інституційно-правового забезпечення створює реальні перешкоди для формування стратегічних орієнтирів регіонального розвитку.

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

Загальна модель організації влади на регіональному рівні, унормована у Конституції України<sup>7</sup>, втілюючи певні європейські засади регіонального самоуправління (статті 5 та 132), не відповідає повною мірою принципам та положенням основного європейського документу з цих питань – Хартії. Основними серед таких невідповідностей є наступні:

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

- не визначено статус правосуб'єктності регіонів, представництво їхніх власних місцевих (локальних) інтересів, статус регіонального самоврядування (це підтверджує редакція частини четвертої статті 140 Конституції України, в якій зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, а не областей та/або районів). У свою чергу, така невідповідність перешкоджає унормуванню принципу субсидіарності на регіональному рівні;

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

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

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

***Основою формування стратегічно орієнтованого на європейські цінності та стандарти державного управління регіональним розвитком є удосконалення конституційних засад (що має бути забезпечено, у тому числі, в результаті роботи Конституційної Асамблеї).***

### 1.2. Недосконалість правового урегулювання відносин між органами виконавчої

---

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

влади та органами місцевого самоврядування, а саме:

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

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

- не врегульовано питання організації діяльності територіальних громад, функціонування органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується управління комунальною власністю, землекористування, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань і функцій місцевого самоврядування (у тому числі – їх нормотворчої ініціативи, статутного права), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їхніми посадовими особами, форм взаємодії територіальних громад при реалізації спільних проектів. При цьому, як свідчить європейський досвід, фундаментом самоврядування є володіння власним бюджетом і власними доходами в обсязі, які покривають видатки на рівні понад 50 %<sup>8</sup>;

- не передбачене в межах національної судової системи право мешканців територіальних громад самостійно виступати у якості суб'єкта конституційного подання: чинне законодавство встановлює, що лише органи місцевого самоврядування є суб'єктами права на конституційне подання з питань надання висновків Конституційним Судом України (абзац 5 статті 41 Закону України «Про Конституційний Суд України»)<sup>9</sup>.

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

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

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

**Інституційно-правове вирішення цієї проблеми в Україні потребує**

<sup>8</sup> Адміністративно-територіальна реформа в Україні : зауваження та рекомендації : Звіт групи експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747\\_870684.doc](http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc)

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

*законодавчого унормування засад державної регіональної політики; законодавчого визначення основ економічної самодостатності регіонів і унормування механізмів їх досягнення; унормування процесів економічної інтеграції, запровадження сучасних інституційно-правових інструментів підтримки збалансованого регіонального розвитку України.*

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

Незавершеність в Україні адміністративно-територіальної реформи (спроби реалізації якої були у 1998 – 2000 та 2004 – 2006 роках), відсутність Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» та Закону України «Про місто-герой Севастополь», по суті, унеможливають оптимальний розподіл повноважень на регіональному рівні, а регіональне самоврядування залишається без власної системи виконавчих органів (що суперечить Хартії).

До системних проблем діючого на сьогодні адміністративно-територіального устрою України слід віднести такі<sup>10</sup>:

- формування адміністративно-територіального устрою України на застарілих критеріях, принципах і пріоритетах централізованої адміністративної системи управління;
- невідповідність національних стандартів статистичної системи класифікації та звітності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня загальноприйнятим у Європі (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes, NUTS);
- три- і чотирирівнева ієрархічна побудова системи адміністративно-територіального устрою (область – район – сільрада або область – район – міськрада – райрада міста);
- наявність у сучасному адміністративно-територіальному устрої України такої категорії як «селище міського типу», яка Конституцією України не передбачена (станом на 1 січня 2012 року кількість таких населених пунктів становить 885 одиниць<sup>11</sup>);
- порушення принципу компактності адміністративно-територіальної одиниці (існування анклавів: місто в місті, у місті – район, у районі – населений пункт);
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні (станом на 1 січня 2012 року існуюча кількість сіл – 27 241, селищ – 1 209, сільських рад (адміністративних одиниць) – 10 278)<sup>12</sup>, що не дає відповідним місцевим органам влади можливості надавати населенню якісні публічні послуги з питань, які традиційно належать до категорії «питання місцевого значення» (освітні, медичні, соціально-культурні послуги тощо), хоча за місцевою владою законодавчо закріплені такі повноваження (Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- невизначеність процедур та відсутність чітких критеріїв утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ і міст;
- недосконалість (у багатьох випадках – відсутність) визначених на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць.

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

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

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

<sup>12</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: Дані офіційного сайту Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/d01.rtf>

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

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

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

На досягнення цієї цілі спрямовано й дію Національних проектів, презентованих на початку листопада 2010 року<sup>13</sup>, та дію відповідного рішення Кабінету Міністрів України<sup>14</sup>.

В інституційно-правовому плані *дотриманню балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів* сприятиме законодавче розширення повноважень місцевих органів влади (як виконавчої, так і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку; у вирішенні проблем, спільних для сусідніх регіонів, а також для регіонів сусідніх держав (що здійснюється у рамках транскордонного співробітництва). У зв'язку з цим особливого значення набуває прийняття Закону України про фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні, що дозволяє створити дієві стимули, унормувати задіяння механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних для декількох регіонів проблем соціально-економічного розвитку, благоустрою та інфраструктурного забезпечення територій;

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

*Довідково. Стратегією економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року, затвердженою рішенням обласної ради від 28 жовтня 2011 р. № 272-VI, визначено, що перевага надається модернізаційному сценарію розвитку регіону, який базується на ефективному використанні існуючого в області ресурсного потенціалу на принципах інтенсивного типу економічного зростання. Такий сценарій передбачає підвищення конкурентоспроможності економіки області шляхом об'єднання зусиль органів державного управління, бізнесу і громад. Обраний регіоном сценарій розвитку передбачає перетворення Одещини на «технологічний буксир» для інших прилеглих до Одеської області регіонів, оскільки така модель розвитку має стати каталізатором створення високотехнологічних кластерів, які, у свою чергу, сформують тенденцію до поширення ареалів економічної активності, що спричинить появу масштабного мультиплікативного ефекту. У 2011 році у Одеській області була проведена плідна робота щодо унормування інституційно-правових основ функціонування транспортного кластеру (рішення обласної ради від 26 серпня 2011 р. № 212-VI)<sup>15</sup>.*

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

<sup>14</sup> Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 вер. 2011 р. № 896-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 188

<sup>15</sup> <http://morhoz.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=34642&id=119>

*Нагромаджений в Україні досвід реалізації вітчизняних кластерних схем організації виробництва і праці на регіональному рівні свідчить про необхідність законодавчого визначення процедури формування і функціонування кластерів. У свою чергу, це потребує законодавчого визначення правового режиму поняття «кластер»; унормування процедури створення та стимулювання інноваційної діяльності у межах кластерів; визначення ролі кластерів як дієвих інструментів реалізації проектів міжрегіонального співробітництва (у т.ч. шляхом розвитку міжрегіональної кооперації та інтеграції);*

- забезпечення на регіональному (загальнодержавному) рівні оптимальної концентрації ресурсів (як державного так і регіонального (місцевого) походження) з метою їх спрямування на пріоритетні напрями структурної модернізації регіональної (національної) економіки (у т.ч. – на потреби науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках, запровадження дієвих економічних стимулів для спрямування інвестиційних потоків у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури, реалізацію державних програм промислової політики, імпортозаміщення тощо). Важливу роль у цьому процесі відіграє розробка проекту Інноваційної стратегії України на 10-річний період<sup>16</sup>. Адже пріоритети та стратегічні орієнтири інноваційного розвитку обов'язково мають знайти своє відображення у Державній стратегії регіонального розвитку до 2020<sup>17</sup>;

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

*Довідково: Вплив Міністерства фінансів України на реалізацію політики регіонального розвитку здійснюється, зокрема, у межах виконання такої функції як проведення оцінки фінансового забезпечення проектів Угод щодо регіонального розвитку та державних Програм соціально-економічного розвитку територій (підпункт 44 пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України)<sup>18</sup>.*

*Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (абзац другого пункту 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України)<sup>19</sup>.*

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

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

### *III. Недосконалість інституційно-правового середовища для стабільного*

<sup>16</sup> [http://www.partyofregions.org.ua/ru/news/direct\\_speech/show/6187](http://www.partyofregions.org.ua/ru/news/direct_speech/show/6187)

<sup>17</sup> Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/187\\_2012\\_National\\_plan.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/187_2012_National_plan.pdf)

<sup>18</sup> Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 08 квіт. 2011 р. № 446/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>

<sup>19</sup> Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31 трав. 2011 р. № 634/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/print1329900667168462>

<sup>20</sup> Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 31 трав. 2011 р. № 633/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011/print1329900667168462>

оптимального ресурсного забезпечення регіонального розвитку, що створює реальні перешкоди для реалізації визначених у стратегіях регіонального розвитку соціально-економічних перспектив та пріоритетів.

3.1. При вирішенні системних питань регіонального розвитку традиційно актуальною залишається проблема обмеженості фінансових ресурсів. З огляду на це, зростає значення інституційно-правового обґрунтування процесів консолідації фінансових ресурсів для потреб регіонального розвитку, зокрема віднайдення інструментів внутрішньої консолідації ресурсів (державних та місцевих)). Актуальності набуває й пошук інструментів консолідації фінансових ресурсів зовнішнього походження (у т.ч. – можливості залучення коштів Структурних фондів ЄС, інших міжнародних фінансових організацій). *Консолідація фінансових ресурсів на потреби регіонального розвитку на практиці потребує законодавчого унормування в Україні спеціальної національної інституції, спроможної адмініструвати великі за обсягом кошти (у т.ч. і кошти міжнародної (технічної) допомоги, гранти).*

У країнах ЄС добре зарекомендував себе Європейський фонд регіонального розвитку. За аналогією, з 2012 р. в Україні започатковано діяльність Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Існуюча в Україні модель Державного фонду регіонального розвитку лише частково вирішує проблему консолідації фінансових ресурсів на потреби регіонального розвитку. На практиці така консолідація відбувається тільки на рівні Державного бюджету<sup>21</sup>.

ДФРР на сьогодні існує як бюджетна програма з визначеним мінімальним рівнем – 1 % загального фонду бюджету. Перелік об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 році за рахунок коштів ДФРР визначений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 243-р. Відповідно до цього документу 70 % цих коштів (або 799015 тис грн.) розподілено поміж регіонами відповідно до численності населення, а 30 % (або 327480, 7 тис грн.) – з урахуванням проблем соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць<sup>22</sup>.

Відтак унормована в Україні модель ДФРР не вирішує проблему консолідації фінансових ресурсів (з урахуванням тенденцій до диверсифікації фінансового забезпечення реалізації регіональної політики), оскільки згідно з частиною першою статті 12 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» фінансування стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій здійснюється не тільки за рахунок коштів, передбачених на цю мету в законах України про Державний бюджет України, а й за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел (відповідно до діючого законодавства). Окрім того, існує ризик ненаповнення ДФРР у 2012 році, оскільки на законодавчому рівні визначено, що його формування залежить від надходжень від приватизації державного майна понад встановлені обсяги (пункт 5 статті 7, пункт 47 статті 9 Закону України «Про державний бюджет України на 2012 рік»).

Удосконалена модель ДФРР в Україні має бути спрямована на реалізацію **державно-регіонального партнерства**, суб'єктами якого є, з однієї сторони держава, а з іншої – регіон у особі органів влади (муніципальної та державної), а також представники бізнес-середовища та громадянського суспільства.

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

1) поняття «державно-регіональне партнерство» відсутнє у законодавстві України, проте його, де-факто, визначено на рівні Угод щодо регіонального розвитку, що укладаються відповідно до статей 4 та 5 Закону України «Про стимулювання регіонального

<sup>21</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4318-VI // Голос України. – 2012. – № 22

<sup>22</sup> Про затвердження переліку об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 квіт. 2012 р. № 243-р // Урядовий кур'єр від 08 трав. 2012 р. - № 81



розвитку» та прийнятої на їх виконання постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»<sup>23</sup>. Вказані правові норми визначають чіткий суб'єктний склад Угоди – Кабінет Міністрів України, з однієї сторони, а з другої - Верховна Рада АР Крим, обласна, Київська або Севастопольська міська рада;

2) поняття та ознаки «державно-приватного партнерства» чітко унормовані у законодавстві – Законом України «Про державно-приватне партнерство», згідно з яким:

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

- визначено сфери застосування державно-приватного партнерства (стаття 4): пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю. Державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом;

- установлено форму здійснення державно-приватного партнерства, що проходить – договірну (стаття 5) у вигляді договорів: концесії; спільної діяльності; розподілу продукції; інші договори.

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

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

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

---

<sup>23</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF>

Залучення інвестицій є запорукою стабільного економічного розвитку регіонів, які у такий спосіб отримують реальне джерело фінансових надходжень. Проте цей потенціал в Україні не використовується на повну потужність. Більш того, за останній період спостерігалось зниження довіри інвесторів до технологічних парків України внаслідок втрати податкових, митних та інших пільг (внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 р. № 2505-IV).

*Інституційно-правовим вирішенням цієї проблеми є законодавче передбачення гарантій з боку держави при відродженні практики визначення територій пріоритетного розвитку. Це, насамперед, вплине на формування позитивної думки інвесторів при прийнятті ними рішень щодо інвестування в українську економіку; функціонування економіки проблемних (старопромислових, аграрних) територій з огляду на вирішення складних соціально-економічних завдань, що постали перед такими регіонами (у т.ч. – залучення інвестиційних ресурсів), позитивно позначиться на активізації підприємництва та створенні нових робочих місць, отже – і на поповненні місцевих бюджетів та зміцненні економічної дієздатності громад.*

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

*Довідково: Обмеженість державної фінансової підтримки медицини, освіти, культури та загострення конкуренції на ринках таких соціальних послуг викликають потребу диверсифікації джерел фінансування цієї сфери, у тому числі – шляхом підтримки спроможностей місцевої влади до віднайдення «прихованих» резервів. Зокрема, йдеться про можливість використання в Україні краєвих надбань світової практики, у т.ч. механізмів щодо залучення благодійницької допомоги – «ендавменту».*

*«Ендавмент» існує досить давно (вперше фонди, створені на засадах ендавменту виникли у Сполучених Штатах Америки). Серед найбільших фондів, що діють на засадах ендавменту – Нобелівський та Гарвардський фонди (Гарвардський ендавмент-фонд станом на 30 червня 2011 року був оцінений у 32 млрд. доларів)<sup>24</sup>. Загалом, як свідчить іноземний досвід, доля доходів від використання ендавментів у фінансуванні освітньої діяльності вузів складає від 20 до 40 %.*

В Україні практика використання потенціалу ендавмент-фондів не знайшла поширення, хоча необхідність розвитку цього інституту (як можливості для навчальних закладів залучати додаткові кошти) передбачена політичними орієнтирами держави<sup>25</sup>. Органи місцевого самоврядування в Україні, як і саме місцеве самоврядування, зазвичай не користуються цим інструментом, зокрема і через те, що механізм його реалізації пов'язаний з участю фінансових (банківських та (або) небанківських) установ.

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

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

Реалізація заходів, передбачених у межах інституційно-правового забезпечення

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

<sup>25</sup> Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки Комітету з економічних реформ при Президентові України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні, у стратегічній перспективі має стати консолідуючою ланкою у розбудові взаємин довіри і підтримки не тільки між державою та регіонами, а також між державою, регіонами та громадянським суспільством<sup>26</sup>.

### 3. Новітні тенденції регіональної політики та стратегічні засади Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.

На сучасному етапі реформування системи державного управління регіональним розвитком зростає значення стратегічного планування як важеля прямого впливу держави на досягнення збалансованого регіонального розвитку. Загальна мета стратегічного планування полягає в переході до *індикативного прогнозування*, інформаційного забезпечення прийняття об'єктивних управлінських рішень на регіональному, місцевому та загальнодержавному рівні, у т.ч. щодо нарощення і ефективної реалізації ресурсного потенціалу регіону, подолання депресивності територій, реалізації структурних перетворень. Одним із дієвих інструментів стратегічного планування є *державна стратегія регіонального розвитку*, орієнтована на задіяння механізмів комплексної модернізації соціально-економічного розвитку регіону, визначення базових пріоритетів регіонального розвитку на середньо- і довгострокову перспективу, підвищення конкурентоспроможності регіональних комплексів.

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

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

На період 2014 – 2020 років Єврокомісія пропонує децю скоротити бюджет регіональної політики. Одночасно Комісія пропонує інновації, які мають посилити роль програм підтримки конкурентоспроможності, поряд із програмами єднання (згуртування), які в основному спрямовані у регіони і міста нових країн-членів ЄС. Найбільш контраверсійною пропозицією є новий запропонований принцип «макрокондиціональності» – залежності виплат структурних фондів від дотримання національними урядами макроекономічних показників, що гарантують стабільність економіки ЄС.<sup>27</sup> Тобто, слід говорити про подальший відхід від політики тотального фінансового патерналізму центру відносно регіонів у ЄС.

Регіональна політика до 2020 року буде розвиватися на основі програмного документу «Порядок денний для територій у ЄС 2020»<sup>28</sup>, який визначає, що загальною метою регіональної політики залишається політика згуртування (вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку, досягнення подальшої інтеграції та конвергенції всіх країн – членів ЄС).

<sup>26</sup> Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>

<sup>27</sup> EU Regional policy: post-crisis reality / Mrinska O. / [http://regionalnyaktsenty.blogspot.com/2012/02/blog-post\\_20.html](http://regionalnyaktsenty.blogspot.com/2012/02/blog-post_20.html); Commission lays foundations to boost impact of cohesion investments after 2013 / <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1159&format>

<sup>28</sup> Territorial Agenda of the European Union 2020. Електронний ресурс: [www.eu2011.hu/TA2020](http://www.eu2011.hu/TA2020).

Державне управління регіональним розвитком в Україні має враховувати базові тенденції реформування цих процесів в країнах ЄС. У цьому ж руслі має формуватись і державна регіональна політика, основоположним документом якої є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року.

Стратегічне планування регіонального розвитку було започатковане в Україні із ухваленням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Відповідно, передбачалась і розробка стратегії кожного регіону. Проте цей процес уповільнився внаслідок того, що регіони в Україні відчували на собі вплив різного роду чинників – зміну умов господарювання, брак фінансових та інвестиційних ресурсів, обмеженість державної підтримки регіонального розвитку, загострення боротьби за ресурси як внаслідок настання світової фінансово-економічної кризи, так і внаслідок зростання відкритості національної економіки.

Поточна ситуація, і в першу чергу – криза 2008 – 2009 років та загроза нової хвилі кризи – посилили необхідність актуалізації стратегічних завдань регіонального розвитку. Зокрема, кризовий період продемонстрував, що інструменти державної підтримки регіонів, які застосовувалися до 2008 року, а саме: пряме субсидування регіонів із державного бюджету, пільгові режими – стали неефективними. Ці заходи виявились неспроможними вирішити як внутрішні регіональні проблеми – депресивність розвитку, монофункціональність території, так і проблеми міжрегіонального розвитку – надмірні диспропорції соціально-економічного розвитку, структурна незбалансованість виробничої сфери, порушення єдності господарського простору у межах країни. Зазначимо, що вказані у чинній Стратегії традиційні інструменти та механізми регіонального розвитку лише закріплюють поточні проблеми територій, вирішують їх недостатньою мірою, не створюючи стимулів до саморозвитку, активізації місцевої економічної ініціативи та підприємництва на місцях.

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

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

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

*1) інституційні чинники:*

- необхідність забезпечення координації дій центральної та місцевої влади, з одного боку, і місцевої влади та органів місцевого самоврядування – з іншого з метою більш ефективної реалізації управлінського потенціалу для вирішення нагальних проблем регіонального розвитку;

- потреба запровадження сучасних, апробованих у світовій практиці механізмів та інструментів досягнення визначених у Стратегії цілей, реалізації стратегічних цілей сталого збалансованого регіонального розвитку на основі оптимізації та раціонального використання наявних на місцевому рівні ресурсів;

- необхідність врахування мінливості соціально-економічної ситуації, кон'юнктурних коливань на внутрішніх та зовнішніх ринках, що змінює ситуацію на регіональних ринках, обумовлює необхідність моделювання соціально-економічного розвитку на регіональному рівні на середньо- та довгостроковий період.

*2) соціально-економічні чинники:*

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

- потреба в об'єднанні місцевих ресурсів і застосуванні механізмів міжрегіональної економічної співпраці задля спільного вирішення проблем;

- актуалізація питань застосування інноваційних підходів у господарському процесі на регіональному рівні, зокрема, з метою реалізації структурних зрушень в економічній сфері (і насамперед, реалізацію завдань енергозаощадження, впровадження технологій альтернативної енергетики).

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

**Загальними недоліками чинної Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року слід вважати:**

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

- описовість і неконкретність структурних частин Стратегії.

Такі недоліки знижують ефективність Стратегії і роблять її недієвою у забезпеченні як прогнозованості ситуації, так і досягнення визначених стратегічних цілей.

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

Отже, виникає нагальна потреба у розробці нового стратегічного документу регіонального розвитку – **Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.**

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

**I. Констатуюча частина.** Сучасні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів мають бути висвітлені у контексті відповіді на виклики, що ставить сьогодення. У чинній Стратегії основними проблемами соціально-економічного регіонального розвитку зазначені низька конкурентоспроможність територій, недостатня кількість інновацій та інвестиційних ресурсів. Проте до порядку денного нині увійшли й інші проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, що перешкоджають ефективному регіональному розвитку – недостатня інтегрованість регіонів у господарський простір країни та їх орієнтованість на зовнішній ринок, незначна кількість об'єктів та умов для інвестування, неналежне інформаційне представлення інвестиційного потенціалу – інвестиційного портрету територій, неможливість запроваджувати інноваційні технології внаслідок застарілості основних фондів тощо. Так, у 14 регіонах України до 50 % обсягу товарів виробляється на експорт. У 14 регіонах імпорт товарів у 2011 р. перевищував експорт, що зумовило від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі загалом по Україні. Інвестиційні портрети регіонів несистемно надають інформацію про потенційні об'єкти інвестування, часто обмежуючись лише представленням загальних економічних переваг території. Інноваційна діяльність характеризувалась зростанням у 2010 р. у 17 регіонах питомої ваги інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств, проте у середньому по Україні

їх частка складала лише 13,8 %. Найбільше інноваційно-активних підприємств було у м. Києві та Харківській областях (відповідно 23,9 і 19,7 %), найменше - у промислово розвиненій Запорізькій області (5,3 %). Частка реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої промислової продукції по Україні складала 3,8 %, причому вище середньої по країні її мають лише 13 регіонів; найменша частка – у Хмельницькій області (0,3 %). Рівень упровадження наукових робіт по Україні складає 68,9 %, найбільше у Черкаській області (91,4 %), найменше – у Чернівецькій (40,6 %) <sup>29</sup>. Такі проблеми безпосередньо пов'язані з потенційною конкурентоспроможністю регіональних економік та мають бути висвітлені у Стратегії.

Значну увагу доцільно приділити найгострішим проблемам регіонального розвитку: зростанню диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів, особливо при порівнянні столичного регіону та інших територій, депресивних територій (у т.ч. монофункціональних); транспортній віддаленості мешканців периферійних територій від центрів надання послуг; нестачі трудових ресурсів в одних місцевостях та їх надлишок – в інших; монофункціональності малих міст; нерозвиненості підприємницького середовища; нереформованості сектору житлово-комунального господарства; екологічним проблемам. В оновленій Стратегії доцільно розширити порівняльний аналіз показників соціально-економічного розвитку регіонів України та інших країн, що мають позитивні здобутки у вирішенні системних регіональних проблем.

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

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

У чинній Стратегії головними цілями трансформацій вказані підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва (винятково зовнішнього – транскордонного та прикордонного), створення інституційних умов для регіонального розвитку.

З огляду на вищевказане, виникає потреба у переформатуванні цілей; нові цілі мають сприяти підвищенню ефективності державного управління регіонами, інтенсифікації внутрішньої міжрегіональної співпраці, формуванню конкурентоспроможних регіональних

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

економік на основі оптимального та раціонального використання внутрішнього ресурсного потенціалу регіонів.

Вказані загальні цілі надалі мають бути конкретизовані у пріоритетних завданнях, сформованих для їх виконання.

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

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

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

1. *Нормативно-правове та інституційне забезпечення* механізмів реалізації Стратегії перебуває на початковому етапі. Крім необхідності оновлення самої Стратегії, постала потреба в ухваленні закону України «Про державне стратегічне планування».

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

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

3. Розділ «*Фінансове забезпечення реалізації Стратегії*» не містить переліку потенційних джерел ресурсів для здійснення проектів та досягнення визначених цілей (крім коштів бюджету), а також не вказується механізм використання коштів державного та місцевих бюджетів. Лише робиться наголос на необхідності ефективного використання мінімального обсягу бюджетних коштів.

Згідно практики європейських країн, слід поступово відходити від фінансування

регіональних проектів повністю із бюджетів і переходити до ефективної мобілізації наявних диверсифікованих джерел ресурсів. Також слід застосовувати нові інструменти фінансування, зокрема *державно-приватне партнерство та Державний фонд регіонального розвитку*.

З огляду на обмеженість бюджетного фінансування – як із місцевого, так і тим більше з державного бюджету, на цілі трансформації економіки регіонів доцільно залучати інвестиційні ресурси з приватних та державних джерел. Інструментом, який довів свою ефективність при виконанні поставлених завдань, є *державно-приватне партнерство*. До економічної вигоди від застосування такого інструменту можна додати можливість реалізації державних інтересів, оскільки спільна дія приватних та державних суб'єктів дозволяє досягти як цілей центрального рівня управління, так і регіональних цілей.

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

4. *Науково-методичне забезпечення реалізації Стратегії*. У цьому розділі не визначено механізм здійснення науково-методичного забезпечення реалізації стратегії, не визначена роль громадськості, органів влади та представників бізнес-кіл в процесі формування Стратегії. Відповідно, ці питання слід унормувати. Також, доцільним є залучення до процесу розробки Стратегії Агентств регіонального розвитку (і, відповідно, означення цього моменту у самій Стратегії). Агентства регіонального розвитку на сьогодні виглядають як єдині суб'єкти громадянського суспільства, що здатні на місцях узгодити і синтезувати інтереси бізнесу, влади і громади, створити позитивний імідж регіону та сприяти розвитку соціально-економічної сфери регіону.

Модернізована Стратегія повинна містити і **нові складові**, які дозволять підвищити ефективність її реалізації.

5. Оскільки у Державній стратегії регіонального розвитку буде висловлено низку рекомендацій щодо впливу на регіональний розвиток на довгостроковий період (до 8 років), доцільно сформувати окремий розділ, присвячений прогнозуванню *показників розвитку регіонів до 2020 року*. Такі прогнозні розрахунки посилять ступінь реалізації цілей Стратегії і дозволять періодично коригувати механізми та інструменти реалізації визначених стратегічних напрямків розвитку регіонів.

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

7. *План реалізації Стратегії* має стати невід'ємною складовою механізму реалізації вказаної Стратегії.

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

8. Інструментом підвищення ефективності реалізації Стратегії є *контроль за її реалізацією*, що здійснюватиметься профільним центральним органом виконавчої влади, відповідальним за державну регіональну політику.



\* \* \*

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

- забезпечення комфортного та безпечного життєвого середовища для людини на всій території країни незалежно від місця її проживання;
- сприяння сталому (збалансованому) регіональному розвитку;
- сприяння збереженню та створенню нових робочих місць, подолання бідності населення регіонів України (насамперед, бідності працюючого населення);
- удосконалення державного управління регіональним розвитком, обґрунтування цілеспрямованого розвитку економіки регіонів, узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів із Стратегією регіонального розвитку;
- створення умов для ефективної реалізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів (у т.ч. ресурсного, інституційного, організаційного тощо);
- створення сприятливих умов для впровадження структурно-інноваційних зрушень, реалізації інноваційно-інвестиційного типу зростання регіональних економічних комплексів;
- забезпечення економічної інтеграції міст, сільських територій та територій зі спеціальним статусом (гірських та ін.);
- забезпечення розвитку та ефективного використання людських ресурсів на регіональному рівні;
- формування сприятливих умов для зростання масштабів та інтенсивності міжрегіональної економічної співпраці – основи економічної консолідації країни;
- інтенсифікація механізмів міжрегіональної кооперації регіонів всередині країни та із регіонами інших країн (насамперед, у сферах виробництва, НДДКР, інфраструктурного забезпечення регіонального розвитку)
- зростання конкурентоспроможності регіональних економік як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках (у т.ч. шляхом зменшення енергетичної залежності регіональних комплексів, стимулювання енергозбереження, поширення практики використання відновлюваної, альтернативної енергетики тощо);
- формування в регіонах України засад «зеленої економіки», втілення стандартів сталого (екологічно-зорієнтованого) регіонального розвитку.

#### **4. Регіональні комітети з економічних реформ як органи координації реформ на регіональному рівні**

Комітет з економічних реформ (далі – Комітет) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, який створено Указом Президента України від 17 березня 2010 року №355/2010 «Питання Комітету з економічних реформ». Діяльність Комітету спрямована на інституціональну підтримку та впровадження системних економічних реформ як на регіональному так і на загальнонаціональному рівні, що прискорить вихід країни з фінансової та економічної кризи, сприятиме стабілізації економічного розвитку та економічного зростання – як основної передумови зростання добробуту та підвищення рівня життя населення України.

У процесі виконання означених завдань Комітет взаємодіє з регіональними комітетами з економічних реформ. Регіональні комітети з економічних реформ – консультативно-дорадчі органи при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, створені для здійснення

моніторингу перебігу економічних реформ у регіонах і підготовки на цій основі державно-управлінських рішень.

До кола пріоритетних завдань регіональних Комітетів належить:

- визначення механізмів здійснення економічних реформ та опрацювання заходів, спрямованих на реалізацію економічних реформ на регіональному рівні (з широким залученням громадськості до їх обговорення);
- підготовка пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з метою ефективного впровадження економічних реформ на державному та регіональному рівнях.

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

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

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

**Регіональні Комітети виконують функцію координації процесів системної модернізації базових сфер соціально-економічного та суспільного розвитку України, у тому числі – на регіональному рівні.** За підсумками 2011 р. серед основних результатів діяльності робочих груп у складі регіональних Комітетів слід назвати:

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

1) Оптимізація надання первинної медико-санітарної допомоги та забезпечення її пріоритетного розвитку на засадах сімейної медицини: акумуляція коштів на рівні районних бюджетів, створення на рівні міст і районів центрів первинної медико-санітарної допомоги та лікарень загального профілю; оптимізація мережі дільничних лікарень через перепрофілювання медичних закладів (10 – 25 ліжкових дільничних лікарень) на амбулаторії загальної практики/сімейної медицини та заклади медико-соціальної допомоги.

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

3) Підвищення ефективності та якості надання швидкої та невідкладної медичної допомоги: забезпечення скорочення часу приїзду відповідних бригад до пацієнтів у межах 10 хвилин у містах та 20 хвилин в сільській місцевості; забезпечення відповідним обладнанням та спеціальними транспортними засобами обласних центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, служби швидкої медичної допомоги міст і

районів; створення на базі приймальних відділень центральних районних лікарень та багатопрофільних міських лікарень сучасних відділень невідкладної медичної допомоги.

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

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

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

*Довідково:* Харківська область уклала угоди про співпрацю з Автономною Республікою Крим, Запорізькою, Луганською, Львівською областями. Угодами передбачено розширення та поглиблення співробітництва у торговельно-економічній, науково-технічній та культурній сферах. В рамках даних заходів у 2011 р. проведено спільні засідання робочих груп регіональних Комітетів економічних реформ Харківської, Луганської та Запорізької областей.

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

У 2011 році відбулися зустрічі членів Хмельницького регіонального комітету з представниками Чеської Республіки, Республіки Польща, Словаччини, Ірландії, Австрії. Здійснено офіційні візити делегацій Хмельницької області до Віровітічко-Подравської жупанії Республіки Хорватія, повіту Нямц Румунії. Важливим кроком у напрямку євроінтеграції економіки області стало проведення у Хмельницькій області в травні 2011 року виїзного засідання Міжнародного Трейд-клубу, під час якого регіон відвідали представники США, Великобританії, Німеччини, Аргентини, Угорщини, Ізраїлю, Словаччини, Польщі, Румунії, а також Європейської Торговельної Палати.

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

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

- розробка та затвердження Стратегії залучення інвестицій в економіку області;
- проведення навчальних семінарів для представників районів області;
- розробка окремих проектів промислових зон районів області;
- проведення офіційного конкурсу проектів промислових зон;
- розробка земельнопорядної документації.

За участю регіонального комітету економічних реформ Дніпропетровської області створене і успішно функціонує комунальне Дніпропетровське інвестиційне агентство, робота якого полягає у створенні довідкової бази для залучення інновацій, супроводі ключових проектів, що забезпечують виконання прийнятих програм розвитку. У регіоні забезпечується супровід 31 інвестиційного проекту на загальну суму близько 1,8

млрд дол. США, з яких у стадії впровадження перебуває 24, у тому числі – проекти з формування агропромислового та будівельного кластерів.

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

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

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

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

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

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

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

**VI. Підтримку розвитку туристично-рекреаційної сфери,** у т.ч. шляхом об'єднання зусиль місцевих органів влади, підприємств туристичного бізнесу та інших зацікавлених організацій щодо створення правових, організаційних та економічних передумов для інтенсивного розвитку туризму в регіонах.

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

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

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

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

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

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

Регіональні комітети з економічних реформ посідають особливе місце з-поміж інших подібних органів, які наділені консультативно-дорадчими функціями. Особливість пояснюється тим, що Комітети були створені, по-суті, централізовано, вони є регіональними «представництвами» Комітету з економічних реформ, до їхньої роботи прикуто увагу вищих органів державної влади, в тому числі Президента України. Звідси – режим найбільшого сприяння, який дозволив Комітетам розпочати свою роботу в доволі оперативні терміни та реально функціонувати (на відміну від більшості Громадських рад, що діють при тих самих обласних державних адміністраціях значною мірою формально). В

цьому полягає найбільша перевага діяльності регіональних комітетів з економічних реформ: їхня пов'язаність із обласними державними адміністраціями та загальнонаціональним Комітетом дозволяє виконувати роль «ретрансляторів» регіональних інтересів на центральний рівень. Разом з тим, консультативно-дорадчий дуалізм комітетів (залежність від ОДА та Комітету) може бути і найбільшим недоліком у функціонуванні регіональних комітетів через неоднозначність підпорядкування та відповідальності.

Оцінка діяльності регіональних комітетів з економічних реформ як інструменту регіональної політики ускладнюється залежністю від обласних державних адміністрацій, при яких вони утворені. Організаційно-технічне забезпечення діяльності окремих комітетів здійснюється апаратом обласної державної адміністрації (Сумська область) або Головним управлінням економіки та апаратом обласної державної адміністрації (Харківська). Разом з тим, специфіка та джерела фінансування діяльності Комітетів залишаються незрозумілими.

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

## 5. Протидія корупції в системі державного управління регіональним розвитком

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

*Довідково. За підсумками проведеного в Гавані Генеральною Асамблеєю ООН міжрегіонального семінару з проблем корупції (1990 р.) у Кодексі поведінки посадових осіб корупцію було визначено як незаконне отримання державним службовцем особистої чи колективної вигоди, а також зловживання службовим становищем для досягнення такої вигоди<sup>30</sup>. Окрім зазначеного, існує дуже багато визначень корупції, котрі так чи інакше відображають окремі складові цього багатоаспектного явища. Проте у своїй основі вони вказують на схильність посадової особи, наділеної дискреційними повноваженнями, до використання службових можливостей для незаконного особистого збагачення.*

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

Масштаби поширення корупції в Україні не зменшуються протягом тривалого часу попри антикорупційні заходи, що вживаються на різних рівнях державної влади. Корупційні відносини руйнують засади публічності та суспільної довіри до влади, у т.ч. місцевої та регіональної. В системі державного управління регіональним розвитком корупційні прояви мають місце під час формування бюджетної політики, при здійсненні державних закупівель чи визначенні виконавців замовлень, що фінансуються з державного або місцевого бюджету тощо. За подібних умов корупція на регіональному рівні де-факто відіграє функцію паралельного (тіньового) державного управління.<sup>31</sup> В результаті негативного впливу корупції порушується діловий клімат, спотворюються засади ринкової конкуренції, порушуються принципи прозорості приватизації державного майна, гальмується розвиток підприємництва.

<sup>30</sup> Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. – М., 1990. – С. 323.

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

Згідно з Індексом сприйняття корупції (щорічний рейтинг країн світу, що укладається Transparency International), Україна у 2011 р. посіла 152 місце зі 183 держав з оцінкою у 2,3 за 10-бальною шкалою (поряд із Таджикистаном)<sup>32</sup>. Позиції України в зазначеному рейтингу з року в рік змінюються незначною мірою і залишаються низькими: у 2010 р. – 134 місце зі 178 держав, у 2009 р. – 146 зі 180, у 2008 р. – 134 зі 180 тощо. За даними дослідження «Глобальний корупційний барометр» (Global Corruption Barometer), у 2010 р. Україна потрапила до групи держав, де найбільш ураженими корупцією політичними інститутами визнаються правосуддя, правоохоронні органи, парламент та система державної служби<sup>33</sup>.

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

За даними Київського міжнародного інституту соціології та Європейської дослідницької асоціації середнє по Україні значення Індексу сприйняття корупції у 2008-2011 роках зафіксовано на рівні 37 (100 – найбільше поширення корупції, 0 – найменше).<sup>34</sup> Найгірша ситуація спостерігається у Кіровоградській області, де значення ІСК залишається найвищим з-поміж українських регіонів починаючи із 2008 року. Сумська, Волинська, Донецька області та АР Крим – області, де понад половину сфер на сьогодні видаються жителям цих областей дуже корумпованими. Загалом індекс сприйняття корупції населенням зріс за останні три роки в одинадцяти областях, а скорочення спостерігалось лише у п'яти: Харківській (– 14,1), Чернігівській (– 9,9), Запорізькій (– 9,0), Херсонській (– 4,5) та Луганській (– 3,9). У решті регіонів сприйняття корупції залишилось на рівні 2008 року. Важливе значення у плані відображення традиційності корупційних методів для вирішення поточних проблем має показник досвіду використання особистих зв'язків, «кумівства», блату при контактах з державними чиновниками. Найвищим він є на заході та в центральних областях України, менш поширена така практика на півдні та сході. З областей, лідерами у рейтингу сприйняття корупції є Волинська та Сумська області, а найнижчі показники спостерігаються у Запорізькій та Херсонській областях.

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

Представники бізнесу різного рівня вважають, що проблема поширення корупції в Україні криється в основному на регіональному та місцевому рівнях<sup>36</sup>. Отже, саме із корумпованою системою державного управління тісно пов'язані й незадовільний стан розвитку підприємництва, інвестиційного клімату та нерозвиненість регіональних ринків.

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

В системі державного управління регіональним розвитком корупція найчастіше може проявлятися під час:<sup>37</sup>

---

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

<sup>33</sup> Global Corruption Barometer 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results)

<sup>34</sup> Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ, 2011. – 47с.

<sup>35</sup> Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів 15 вересня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21206.html>

<sup>36</sup> Коррупция: украинский рецепт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/news/all/korrupczyua-ukraynskyj-recipe.html>

<sup>37</sup> Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

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

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

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

Корупція в **системі державних закупівель**, як і в будь-якій іншій сфері, пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом (перерозподілом) матеріальних ресурсів, що спричинює значні втрати державі. Внаслідок штучного завищення закупівельних цін на товари чи послуги держава зазнає фінансових збитків; серед інших розповсюджених загроз – падіння показників якості, порушення норм та стандартів, невиконання технічних умов договорів. Як наслідок, громадяни та окремі суб'єкти підприємницької діяльності втрачають довіру до місцевої влади та держави в цілому.

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

З метою запобігання проявам корупції у сфері державних закупівель 6 червня 2010 р. було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» (реєстраційний № 2289-17), що стало позитивним кроком для стабілізації ситуації у сфері державних

---

<http://www.minjust.gov.ua/0/21894>; Захід лякає корупція та бюрократія в «джунглях» українського бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparentukraine.org/?p=8235>; Основна проблема в Україні – корупція та непрозора приватизація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukr.lb.ua/news/2012/06/07/155057\\_nalogovaya\\_nagruzka\\_seychas\\_samaya.html](http://ukr.lb.ua/news/2012/06/07/155057_nalogovaya_nagruzka_seychas_samaya.html)



закупівель.<sup>38</sup> Разом з тим, окремі аспекти цієї проблематики залишились неврегульованими, що створює умови для вчинення корупційних діянь:

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

Підприємництво та громадськість на регіональному рівні дедалі частіше стикаються з механізмами відтворення кругової поруки, за якої місцеві чиновники, податкові та митні органи покривають один одного. Корупційні дії часто супроводжують діяльність бюро технічної інвентаризації, пожежних інспекцій, СЕС, митниці, податкової інспекції та інших державних інституцій, що наділені контрольно-інспекційними та дозвільними функціями, володіють компетенцією щодо перевірки (регулювання) підприємницької діяльності. Шляхом до мінімізації корупції у вказаних сферах є дерегуляція, скорочення кількості інструкцій та дозвільної документації, забезпечення прозорості процесу надання публічних послуг. За словами Президента України, «будь-яка контрольно-наглядова діяльність повинна бути чітко регламентована і підпорядкована меті сприяти підприємству, а не бути джерелом збагачення ділків, що торгують владою».<sup>39</sup>

Підґрунтя для виникнення корупційних зловживань створюється і у результаті правової неврегульованості окремих питань формування і виконання **місцевих бюджетів**:

- децентралізація бюджетних коштів дозволяє говорити про застосування в окремих випадках вільного (суб'єктивного, невнормованого) механізму розподілу коштів;
- зосередження у компетенції обласних та районних рад питань розподілу обсягу трансферів між бюджетами міст районного значення, селищ і сіл. Така ситуація невмотивовано (з огляду на те, що більшість життєво важливих функцій передано для фінансування на низовий рівень управління) посилює роль обласних і районних рад у розподілі коштів, створюючи передумови для лобювання посадовцями власних інтересів (у т.ч. – економічних).

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

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

На міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях», що відбулись 1 листопада 2011 р., розглядалися ідеї щодо сприяння регіональному та місцевому розвитку в Україні у відповідності до положень

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

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

Європейської хартії місцевого самоврядування та у межах концепції «доброго врядування» (Додаток 4). Ключовими принципами домінуючої в Європі системи «доброго врядування» є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті управлінських рішень<sup>40</sup>. В українських реаліях це передбачає наближення управління до людей, їхню безпосередню участь у різних формах місцевого та регіонального управління, заміну взаємовідносин за принципом «керівник – громадянин» на відносини типу «постачальник послуг – клієнт». В рамках політики запобігання корупції дія концепції пов'язується із реформуванням системи державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів щодо пріоритетності особистих інтересів перед суспільними.

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

Боротьба з корупцією, ініціатива щодо якої виникає на вищому рівні державного управління, потребує розвитку демократії, широкого залучення громадськості. Антикорупційні заходи не принесуть успіху, якщо не знайдуть підтримки з боку суспільства. Одразу «мобілізувати» громадськість на кампанію активної протидії корупції дуже складно, проте успіхи у цій царині, досягнуті в окремих регіонах, можуть стати вагомим доказом ефективності державної антикорупційної політики. В такому разі, значна роль у протидії корупції відводиться системі державного управління регіональним розвитком, що має забезпечити активну участь громадськості у боротьбі з корупцією через:

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

---

<sup>40</sup> Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив. – Київ, 2009. – С. 3.

## 6. Інституційно-правові орієнтири організації контролю у сфері державного управління регіональним розвитком

Важливою функцією державного управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління всіх рівнів, віднайти нові резерви та можливості їх задіяння є *контроль*. У сучасних умовах реформування регіонального розвитку процеси децентралізації державного управління мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. При цьому передача відповідальності за прийняття рішень згори донизу, делегування все більших повноважень органам управління на місцевому рівні об'єктивно вимагають посилення контролю в системі державного управління регіональним розвитком. Зазначимо, що існування *контролю* у сфері державного управління, а ргіогі, обумовлюється дією принципу верховенства права, визначенням ролі різних органів влади у системі влади держави, захистом прав громадян, є невід'ємною складовою ефективного управління державною власністю.

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

За висновками експертів у галузі права, в Україні немає структурно визначеної системи органів державного контролю у сфері виконавчої влади: існують лише окремі системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, між якими практично відсутній зв'язок, та єдиний регулюючий центр на рівні всієї системи органів виконавчої влади; органи контролю не мають єдиного організаційного центру, який би спрямовував, координував і здійснював регулятивний вплив на органи контролю в системі виконавчої влади. Водночас під час реалізації повноважень органами виконавчої влади трапляється їх перевищення, втручання у діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень та порушення чинного законодавства. За всім цим певною мірою вбачається відсутність чіткої структури і законодавчої визначеності механізму контролю, контрольних органів, які могли б відігравати регулюючу роль і не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджувати і припиняти неправомірні дії та застосовувати заходи адміністративного впливу<sup>41</sup>.

З іншого боку, існує необхідність формування системи громадського контролю над діяльністю влади, про що 26 березня 2012 року заявив Секретар Ради національної безпеки і оборони України А.Клюєв. У цьому контексті завдання влади лежить у двох площинах: з одного боку необхідно зміцнювати інститути громадянського суспільства, з іншого - системно удосконалювати процедури участі громадян в обговоренні та виробленні рішень як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, а також домагатися їх виконання. При цьому йдеться не лише про співпрацю органів влади з громадськими організаціями, а й про інші форми здійснення демократії: громадські збори, слухання, місцеві референдуми<sup>42</sup>.

Природа і масштаб контролю у сфері державного управління регіональним розвитком мають бути диференційованими залежно від того, здійснюються заходи відповідними органами влади від імені вищих органів чи є результатом власної компетенції<sup>43</sup>.

Система *контролю* у сфері державного управління регіональним розвитком містить три складові:

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

<sup>41</sup> Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – с. 353

<sup>42</sup> <http://www.rnbo.gov.ua/news/1252.html>

<sup>43</sup> Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_administravimo\\_dep/savivalda\\_1/R\\_98\\_12\\_on\\_supervision\\_of\\_local\\_authorities\\_action.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/savivalda_1/R_98_12_on_supervision_of_local_authorities_action.pdf)

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

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

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

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

- визнання ключової ролі політичного нагляду громадянами за діяльністю місцевих органів влади (у тому числі – через унормування відповідних інструментів прямої демократії, розбудову статутного права);

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

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

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

## Рекомендації

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

**I. Створити дієвий інституційно-правовий базис (інституційно-правове поле) регіонального розвитку, у т.ч. шляхом розробки та прийняття наступних законодавчих актів:**

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

- оновленої редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (зокрема, в частині розширення повноважень місцевих органів влади (як виконавчої, так і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку, вирішення проблем, спільних з сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав (у рамках транскордонного співробітництва);

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

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

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

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

- Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», норми якого мають чітко

закріпити на законодавчому рівні механізм залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема, на потреби регіонального розвитку;

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

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

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

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

## **II. Створити дієве інституційно-правове забезпечення розбудови системи контролю за діяльністю місцевих/регіональних органів влади, що передбачає наступне:**

- чітко визначити компетенції органів влади у сфері розробки, впровадження державної регіональної політики;

- законодавчо унормувати та/або удосконалити відповідні інструменти прямої демократії (у т.ч. місцеві референдуми; загальні збори членів громади; громадські слухання; місцеві ініціативи тощо);

- законодавчо унормувати процедуру розробки та реалізації статутного права (у т.ч. статут громади), що сприятиме визнанню ключової ролі політичного та соціально-економічного нагляду громадян (членів громади) за діяльністю місцевих органів влади;

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

- передбачити у законодавстві України існування органу, призначеного ad hoc, замість органу, що діяв з порушенням законодавства (наприклад, у питаннях, коли керівник

відповідного органу влади, зокрема, самоврядного, буде неспроможний виконувати власні повноваження). Важливим у цьому питанні є удосконалення законодавства як у сфері місцевого самоврядування, так і судочинства – шляхом законодавчого визначення процедур по заміщенню винних (недієспроможних) органів влади;

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

**III. Створити єдину систему стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та її регіонів на основі забезпечення єдності підходів та ключових пріоритетів, врахування складових, що визначають специфіку розвитку кожного регіону України. Основою цього процесу має стати прийняття нової Державної стратегії регіонального розвитку (на період до 2020 року).**

Серед базових напрямків Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року слід визнати:

*3.1. Означення спектру проблем, що характеризують регіональний розвиток у нових, посткризових умовах, у тому числі:*

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

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

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

- значна кількість депресивних територій;

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

- територіальна нерівномірність розподілу трудових ресурсів;

- відсутність ресурсного забезпечення реструктуризації регіональної економіки;

- низький рівень задіяння потенціалу міжрегіонального співробітництва;

- слабкий рівень розвитку підприємницького середовища;

- занепад житлово-комунального господарства;

- нераціональне природокористування та ескалація екологічних загроз та ін.

*3.2. Розширення цілей стратегічного планування, у тому числі:*

- підвищення ефективності державного управління у сфері регіонального розвитку;

- створення умов для ефективної реалізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів;

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

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

- створення підґрунтя та стимулювання процесів оновлення основних фондів, і у першу чергу – на основі запровадження інновацій, системного впровадження енергозаощаджувальних технологій, «зелених» технологій;

- забезпечення сталого екологічного розвитку регіонів;

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

ринках.

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

*3.3. Удосконалення механізму реалізації Стратегії з урахуванням розробки та впровадження наступних складових:*

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

Підвищення дієвості державної регіональної політики в Україні потребує підготовки проекту та ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року на основі врахування усіх вищезазначених стратегічних напрямків реалізації політики регіонального розвитку, комплексного задіяння визначених механізмів та інструментів.

**IV. Важливим кроком на шляху розбудови дієздатної системи державного управління регіональним розвитком в Україні є розробка та прийняття Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні, положеннями якої має бути передбачено:**

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

**V. Для підвищення ефективності функціонування системи державного управління регіональним розвитком, в Україні необхідно запровадити інститут**



**Координаційної ради з розробки та реалізації заходів державної регіональної політики. Досі функції координації системних соціально-економічних реформ, модернізації регіональних комплексів та заходів управління регіональним розвитком виконують Комітет з економічних реформ та регіональні Комітети з економічних реформ, що діють на регіональному рівні.**

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

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

До кола пріоритетних завдань регіональних Комітетів мають належати:

- визначення механізмів здійснення економічних реформ та опрацювання заходів, спрямованих на реалізацію економічних реформ на регіональному рівні (з широким залученням громадськості до їх обговорення);
- підготовка пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства з метою ефективного впровадження економічних реформ на державному та регіональному рівнях.
- запровадження та координація процесів системної модернізації базових сфер соціально-економічного та суспільного розвитку на регіональному рівні, у тому числі:
  - реформування системи медичного обслуговування у регіонах;
  - сприяння розвитку міжрегіонального співробітництва;
  - сприяння активізації місцевої економічної ініціативи, широке залучення приватного капіталу для фінансування спільних регіональних та міжрегіональних проектів, об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів сусідніх регіонів та їх інвестування у спільні проекти з метою покращення умов та якості життя на регіональному рівні;
  - сприяння покращенню інвестиційного клімату та залученню інвестицій у економіку регіонів;
  - сприяння концентрації виробничих ресурсів, розвитку інвестиційної інфраструктури;
  - забезпечення тісної співпраці місцевої влади і бізнесу з метою внутрішнього облаштування територій, здійснення системних реформ на регіональному рівні та вирішення нагальних питань місцевого (територіального) розвитку;
  - підтримку розвитку малого та середнього бізнесу, стимулювання підприємницької діяльності, відродження економічної активності на регіональному (місцевому) рівні;
  - підтримку (здійснення) реформ у напрямі дерегуляції, спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності, сприяння суб'єктам малого підприємництва у доступі до джерел фінансових ресурсів;
  - підготовку до реалізації земельної реформи на місцевому (регіональному) рівні;
  - забезпечення економічної і територіальної доступності соціальних послуг для мешканців сільських територій, розбудову соціальної та інженерної інфраструктури сільських поселень;
  - підтримку розвитку туристично-рекреаційної сфери на регіональному (місцевому)

рівні, у т.ч. шляхом об'єднання зусиль місцевих органів влади, підприємств туристичного бізнесу та інших зацікавлених організацій щодо створення правових, організаційних та економічних передумов для інтенсивного розвитку туризму в регіонах тощо.

**VI. В рамках реалізації стратегії модернізації України важливим напрямом здійснення комплексних соціально-економічних реформ на регіональному рівні є реалізація Національних проектів (що представляють собою масштабні економічні проекти, які мають стратегічне значення, спрямовані на вирішення найгостріших проблем регіонів та спроможні створити «точки зростання», «ареали розвитку» національної (у т.ч. регіональної) економіки, стають осередками залучення інвестиційних ресурсів на регіональному (місцевому) рівні. Це потребує задіяння потенціалу державного управління регіональним розвитком для створення дієвих адміністративних, інституціональних, регулятивних, економічних та ін. стимулів щодо реалізації та впровадження Національних проектів на регіональному (місцевому) рівні.**

**VII. Реформування системи державного управління регіональним розвитком є одним із визначальних напрямків щодо подолання корупції (і водночас, успіхи реформування системи державного управління регіональним розвитком безпосередньо залежать від темпів та результатів впровадження антикорупційної політики). Такий підхід потребує виявлення та усунення чинників, що сприяють (або можуть сприяти) виникненню корупції на всіх рівнях системи державного управління. Складовими цього процесу слід визнати:**

- забезпечення в українському суспільстві, у середовищі органів державного управління всіх рівнів знань базових положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (від 07 квітня 2011 р.), у т.ч. ознайомлення, популяризація його положень у ЗМІ за допомогою засобів соціальної реклами;

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

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

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

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

- забезпечення прозорості (гласності, публічності) в системі організації та надання міжбюджетних трансфертів; визначення обсягів дотацій, які отримують місцеві бюджети, та обсягів видатків на потреби місцевого (регіонального) розвитку з метою виключення можливості нецільового (або неефективного) витрачання бюджетних коштів;

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

- розвиток електронного урядування;

- забезпечення ефективного державного та громадського контролю за діяльністю підприємств-надавачів публічних послуг з боку житлово-експлуатаційних управлінь,

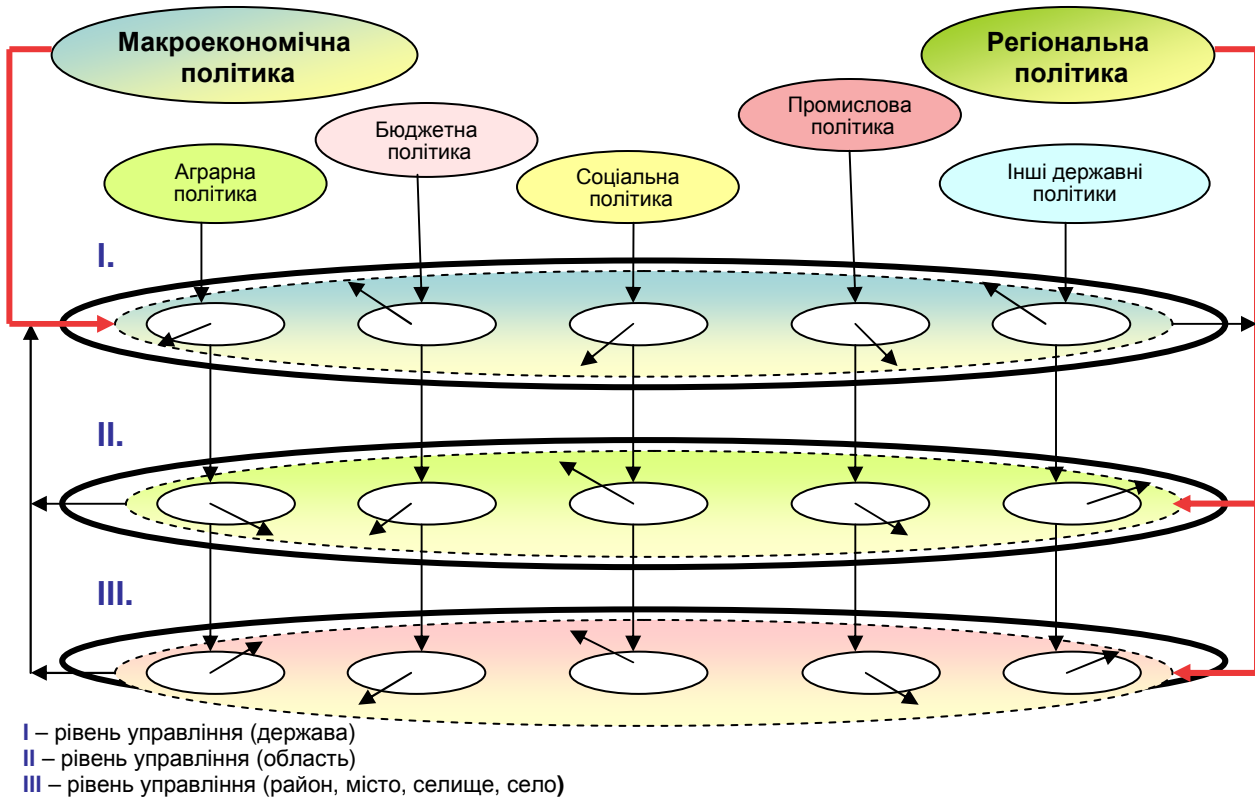
управління охорони здоров'я, управління освіти, виконавчих комітетів районних чи міських рад, управління захисту прав споживачів, створення умов для залучення до цього процесу громадських організацій;

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

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

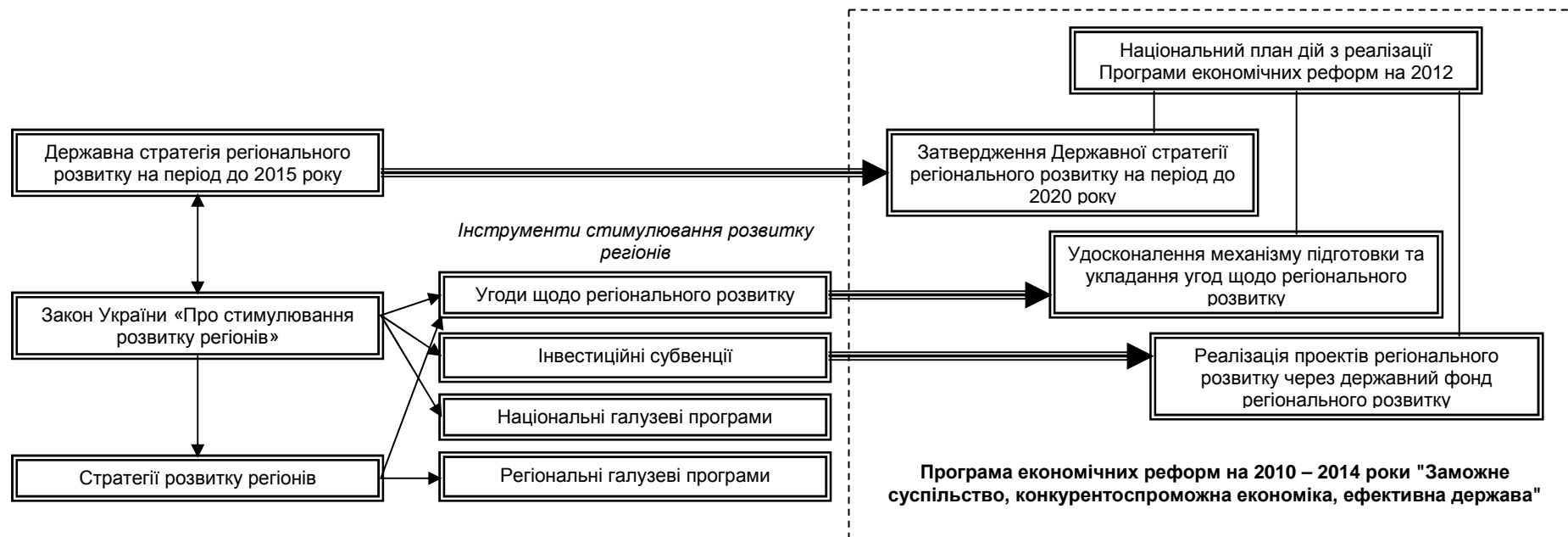
- проведення органами влади та інститутами громадянського суспільства консолідованої дослідницької та пропагандистської роботи щодо інформування населення про здійснення корупційних правопорушень, результати завершення антикорупційних розслідувань, оприлюднення даних про покарання за корупційні дії посадових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

**Місце регіональної політики в системі державної соціально-економічної політики України<sup>44</sup>**



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

**Стратегічні напрями реформування системи управління розвитком регіонів**



## Загальна характеристика проблематики наукових досліджень світових шкіл регіоналістики

*Англо-американська школа регіоналізації* в процесі дослідження актуальних проблем регіонального розвитку та визначення напрямів розвитку та шляхів удосконалення регіонального управління віддає перевагу сукупності міждисциплінарних досліджень економічних, соціальних, політичних, географічних та інших чинників впливу на регіональний розвиток, що і утворюють разом регіональну проблематику<sup>45</sup>. Такий підхід розглядає регіональну політику та регіональне управління як дії державних інститутів щодо вирішення проблеми алокації ресурсів, мінімізації диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, пошук шляхів досягнення збалансованого розвитку у межах окремо взятого регіону тощо<sup>46</sup>.

*Європейська школа* регіоналізації виокремлює регіональні питання стосовно різних галузей науки. За такого підходу аналізу підлягають: природні зони; регіони за територіально-адміністративним та адміністративно-політичним поділом; економічні регіони (індустріальні, аграрні тощо); соціально-економічні регіональні утворення (прикордонні, транзитні, євразони тощо); екологічні регіони (біозони) тощо. Водночас, як об'єкт цілеспрямованої регіональної політики просторово-територіальне розмежування, як правило, представляється за принципом поділу регіонів за окремою ознакою або їх комбінацією, наприклад: за рівнем ВВП на душу населення; за показником питомої ваги обсягів виробництва ВРП (ВДВ) у регіональному вимірі; рівнем безробіття тощо. Такий підхід дозволяє враховувати різні критерії регіонального соціально-економічного розвитку, але увага, переважно, акцентується на місці регіону у системі загальнодержавного поділу праці та його економічній спеціалізації. *Роль системи регіонального управління* за такого підходу розглядається як «зв'язуюча ланка», як «координатор», що дозволяє врахувати та віднайти компроміс соціально-економічних інтересів всіх суб'єктів господарювання на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях<sup>47</sup>.

*Українська школа регіоналістики* при аналізі питань регіонального розвитку робить спробу поєднання комплексного, міждисциплінарного підходу англо-американської школи і диференційованого відповідно до різних сфер регіонального розвитку підходу європейської традиції регіоналістики. У цьому напрямі традиційно проводяться дослідження розвитку та розміщення продуктивних сил України, акцентується увага на особливостях географічного розташування та природно-кліматичних умовах існування регіонів, їх забезпеченості сировиною та корисними копалинами (і саме ці чинники розглядаються як об'єктивне, консервативно-традиційне підґрунтя регіонального розвитку). За такого підходу проблема нерівномірності, диференціації регіонального розвитку (як основна перешкода для стабільного, збалансованого регіонального зростання) може бути вирішена шляхом *впровадження науково-виваженої державної регіональної політики, скорегована за допомогою заходів регіонального управління*. Критерієм успішності регіонального управління (до настання світової фінансової кризи 2008 – 2010 рр.) традиційно називали комплексність та пропорційність у розміщенні продуктивних сил; досягнення оптимального співвідношення територіального та галузевого принципу в процесі стратегічного планування регіонального розвитку<sup>48</sup>.

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

<sup>45</sup> Hoover E.M., Gerratani F. An. Introduction to Regional Economics. – 3-d Edition. – N – Y, 1996. – 436 p.

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

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

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

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

### **1. Чесне проведення виборів, представництво та участь.**

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

### **2. Зворотній зв'язок.**

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

### **3. Дієвість і ефективність.**

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

### **4. Відкритість і прозорість.**

- рішення мають прийматись та впроваджуватись відповідно до встановлених чинним законодавством правил;
- доступ громадян до інформації має забезпечуватись у відповідності до норм законодавства;
- інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності органів місцевого самоврядування.

### **5. Верховенство права.**

- орган місцевого самоврядування має виконувати рішення суду (відповідно до вимог чинного законодавства);
- процедури та форми роботи мають бути визначені та впроваджені відповідно до визначених норм чинного законодавства.

### **6. Етична поведінка.**

- суспільне благо має переважати над особистими інтересами;
- мають бути забезпечені ефективні заходи попередження та боротьби з будь-якими проявами корупції;
- випадки конфлікту інтересів мають бути оприлюднені своєчасно, а особи, які мають відношення до конфлікту інтересів, мають утримуватись від участі у прийнятті відповідних рішень.

### **7. Компетентність і спроможність.**

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

### **8. Інновації та відкритість до змін.**

- має бути забезпечено пошук нових, більш ефективних шляхів для вирішення існуючих проблем. При цьому перевагу слід надавати більш досконалим методам надання послуг; має бути

забезпечено готовність впроваджувати нові програми (технології), вивчати досвід інших країн (органів влади); мають бути створені сприятливі умови для реалізації змін з метою досягнення більш якісних результатів.

#### **9. Сталій розвиток та довгострокове планування.**

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

#### **10. Надійний фінансовий менеджмент.**

- ціна не повинна перевищувати реальну вартість послуг та зменшувати попит, зокрема на необхідні комунальні послуги; в управлінні фінансами має забезпечуватись раціональність, включаючи отримання та використання кредитів, оцінку ресурсів, доходів, резервних коштів тощо; має забезпечуватись багаторічне та щорічне бюджетне планування із залученням представників громадськості; ризики слід ретельно оцінювати та управляти ними, зокрема шляхом оприлюднення відповідних звітів та використання принципів публічно-приватного партнерства; місцева влада має брати участь в організації міжмуніципального співробітництва з чесним розподілом витрат та доходів (впровадження системи вирівнювання, розподіл спільних ризиків тощо).

#### **11. Права людини, культурне розмаїття та соціальне вирівнювання.**

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

#### **12. Підзвітність.**

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

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



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

1. Забезпечення територіальної цілісності шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоздатності.

2. Стимулювання розвитку, спричиненого виконанням міських функцій та поліпшення взаємовідносин міста і села.

3. Сприяння більш збалансованій доступності на регіональному рівні (насамперед, за рахунок створення розвинутої транспортної мережі – залізничного, річкового та морського транспорту).

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

5. Зменшення збитків, завданих навколишньому середовищу.

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

7. Примноження культурної спадщини як фактору регіонального розвитку (зокрема, шляхом залучення муніципалітетами і регіонами інвесторів до місцевих проектів, що мають історичну та культурну цінність).

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

9. Заохочення до розвитку високоякісного туризму (та досягнення на цій основі сталого економічного зростання).

10. Врахування запобіжних заходів щодо обмеження впливу ризиків настання природних катастроф в процесі досягнення сталого просторового розвитку.

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

**Джерело:** Європейська конференція міністрів регіонального / просторового планування (СЕМАТ). – Рада Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.coe.int/cemat](http://www.coe.int/cemat)

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

### Вступ

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

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

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

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

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

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

**Проблеми.** Серед проблем регіонального розвитку особливої гостроти набувають наступні:

### **1. Посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів**

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

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

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

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

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

Ще більша диспропорційність характерна для внутрішньорегіональних процесів: економічна

активність практично в усіх регіонах продовжує зосереджуватися у великих містах та прилеглих до них районах. Значних масштабів набула міграція економічно активного населення як всередині країни, так і за її межі.

Таким чином, в Україні продовжується тенденція поляризації розвитку та концентрації економічної активності у великих містах та окремих промислових (старопромислових) регіонах за рахунок нераціонального перерозподілу ресурсів на їх користь, зосередження розвитку навколо мегаполісів, великих міст (обласних центрів та транспортно-транзитних вузлів); спостерігається послаблення міжрегіональної кооперації та загалом економічної співпраці регіонів.

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

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

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

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

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

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

Суттєвим недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою є його надмірна подрібненість. Це не відповідає європейській практиці, згідно з якою територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення у межах визначених повноважень високого рівня якості послуг населенню та динамічного соціально-економічного розвитку відповідних територій.

## **4. Невідповідність існуючої територіальної організації влади новим завданням розвитку в посткризовий період**

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

### **Причинами зазначених проблем є:**

- недооцінка важливості державної політики регіонального розвитку як невід'ємної складової соціально-економічної політики країни;
- відсутність чітко сформульованої державної політики у сфері регіонального розвитку; ефективних та дієвих механізмів взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою;
- зорієнтованість системи державного управління регіональним розвитком на вирішення поточних проблем територій, а не на довгострокові пріоритети їх комплексного розвитку;
- безсистемність та фрагментарність застосування законодавчо визначених інструментів стимулювання розвитку регіонів;
- відсутність єдиної системи стратегічного планування та механізму узгодження стратегічних пріоритетів розвитку держави та регіонів;
- неефективність державного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку, непрозорий розподіл інвестиційних субвенцій;

- недосконалість системи територіальної організації влади, зволікання із реалізацією реформи адміністративно-територіального устрою.

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

- хаотичність та неузгодженість, великий обсяг прийнятих управлінських рішень, їх дублювання з попередніми;

- домінування методів ручного управління щодо вирішення нагальних питань регіонального та місцевого розвитку;

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

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

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

Все це зумовлює необхідність ухвалення Концепції реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні (далі - Концепції).

#### **Мета та завдання**

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

Досягнення цілей Концепції передбачає вирішення таких завдань:

- законодавче визначення вимог до сучасної системи управління регіональним розвитком;

- створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та її регіонів на основі забезпечення єдності підходів та ключових пріоритетів, а також врахування складових, що визначають специфіку розвитку кожного регіону;

- формування ефективного та прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку;

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

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

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

#### **Необхідні кроки**

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

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

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

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

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

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

- впровадження середньострокового бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів;

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

3. Підвищення ефективності та прозорості механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку через:

- диверсифікацію джерел та форм фінансування регіонального розвитку; запровадження нових підходів до порядку надання бюджетних коштів на цілі регіонального розвитку;
- створення умов усунення бар'єрів для співпраці України з європейськими організаціями та фондами, що опікуються політикою та фінансовою підтримкою регіонального розвитку;
- широке залучення приватного капіталу для фінансування спільних регіональних та міжрегіональних проектів;
- удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем регіонів.

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

5. Створення правових механізмів для зміцнення потенціалу розвитку територіальних громад.

**Очікувані результати:**

- законодавче унормування системи державного управління регіональним розвитком в Україні та державної регіональної політики;
- запровадження узгодженої системи стратегічного планування на державному та регіональному рівнях;
- створення системи координації спільних заходів Уряду та місцевих органів самоврядування щодо досягнення збалансованого розвитку регіонів на стратегічній основі;
- запровадження моніторингу та оцінки впливу галузевих політик на зміну у диспропорціях показників соціально-економічного розвитку регіонів;
- створення стабільного джерела фінансового забезпечення регіонального розвитку та наближення процедур його функціонування до практики країн Євросоюзу;
- створення умов для спільного вирішення завдань розвитку територіальних громад;
- відпрацювання узгодженої моделі територіальної організації влади;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, активізація міжнародних зв'язків регіонів України у суспільно-політичній, соціально-економічній та гуманітарній сферах;
- забезпечення доступу України та її регіонів до інвестиційних програм (грантів) європейських структурних фондів;
- приведення вітчизняного законодавства у сфері державного управління регіональним розвитком до норм і стандартів європейських традицій з урахуванням національних особливостей та кращого світового досвіду досягнення збалансованого регіонального розвитку;
- створення на основі координації заходів державного управління регіональним розвитком дієвої системи цілеспрямованого соціально-політичного та соціально-економічного впливу (як ззовні, так і у межах регіону) з метою отримання очікуваного позитивного (значущого) політичного та соціально-економічного результату, узгодженого з цільовими завданнями, визначеними національною державною регіональною політикою;
- дотримання в процесі регіонального (просторового) планування комплексного підходу та принципу збалансованого сталого регіонального (просторового) розвитку (що передбачає урахування таких складових: демографічної ситуації та міграційних процесів, чинників енергетичної безпеки та нової географії енергетичних систем, наявності транспортних та торговельних коридорів (включно з морським транспортом), екологічних чинників тощо);
- досягнення рівномірного та інтегрованого регіонального (місцевого) розвитку за рахунок формування «точок зростання» та «ареалів регіонального розвитку» - центрів зростання на місцевому (регіональному рівні); удосконалення соціальної інфраструктури та житла; модернізації міського транспорту; підтримки економічної активності у міських районах; покращення екології та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон розвитку;
- підвищення рівня регіональної та локальної доступності, що сприятиме забезпеченню кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них районами через дорожнє та транспортне будівництво, активізує будівництво інфраструктури енергетичних зв'язків, удосконалисть інфраструктуру мереж комунікаційних та інформаційних технологій на регіональному рівні;
- досягнення збалансованого місцевого розвитку та співпраці, формування точок зростання, у тому числі за рахунок активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад та їх інвестування у промислову, освітню інфраструктуру та інфраструктуру охорони здоров'я, що сприятиме покращенню умов життя на місцевому рівні.

**Стратегії розвитку регіонів України,  
дата їх затвердження та моніторинг приведення регіональних Стратегій у відповідність до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»**

Назва регіону та електронна адреса обласної державної адміністрації	Назва стратегії розвитку регіону	Документ, яким стратегія розвитку регіону: 1) затверджена; 2) приведена у відповідність до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»	Електронна адреса для пошуку змісту стратегії розвитку регіону
АР Крим <a href="http://www.ark.gov.ua/ua/">http://www.ark.gov.ua/ua/</a>	Стратегія економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020 роки	1, 2. Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 22.12.2010 р. № 121-6/10	<a href="http://www.ark.gov.ua/ua/komitet-ekonomicheskix-reform/strategiya-rozvitku-krimu/">http://www.ark.gov.ua/ua/komitet-ekonomicheskix-reform/strategiya-rozvitku-krimu/</a>
Вінницька область <a href="http://www.vin.gov.ua/">http://www.vin.gov.ua/</a>	Стратегія регіонального розвитку Вінницької області на період до 2015 року	1. Рішення 11 сесії Вінницької обласної ради 5 скликання від 1.06.2007 р. № 291; 2. -	<a href="http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/w ebgr_view/GrP3JXK?OpenDocument&amp;c ount=5&amp;RestrictToCategory=GrP3JXK">http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/w ebgr_view/GrP3JXK?OpenDocument&amp;c ount=5&amp;RestrictToCategory=GrP3JXK</a>
Волинська область <a href="http://www.voladm.gov.ua/">http://www.voladm.gov.ua/</a>	Стратегія економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004-2015 роки	1. Рішення Волинської обласної ради від 10.12.2004 р. № 16/3, з доповненнями, затвердженими рішенням Волинської обласної ради від 21.06.2007 р. № 13/5; 2. Рішення Волинської обласної ради від 06.03.2012 р. № 10/12	<a href="http://www.voladm.gov.ua/index.php?opt ion=com_k2&amp;view=item&amp;id=2319:страт егія-волинської-області-2004-2015&amp;Itemid=326">http://www.voladm.gov.ua/index.php?opt ion=com_k2&amp;view=item&amp;id=2319:страт егія-волинської-області-2004-2015&amp;Itemid=326</a>
Дніпропетровська область <a href="http://www.adm.dp.ua/">http://www.adm.dp.ua/</a>	Комплексна стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року»	1, 2. Рішення Дніпропетровської обласної ради від 24.06.2011 р. № 132-7/VI «Про затвердження Комплексної стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року»	<a href="http://www.adm.dp.gov.ua/OBLADM/Ob ldp.nsf/%28DOCWEB%29/997A3C4197 D4380EC225788E0047C2D3?OpenDocu ment">http://www.adm.dp.gov.ua/OBLADM/Ob ldp.nsf/%28DOCWEB%29/997A3C4197 D4380EC225788E0047C2D3?OpenDocu ment</a>
Донецька область <a href="http://www.donoda.gov.ua/">http://www.donoda.gov.ua/</a>	Стратегія економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року	1. Рішення Донецької обласної ради від 23.03.2007 р. № 5/8-158; 2. -	<a href="http://www.donoda.gov.ua/main/ua/2368.htm">http://www.donoda.gov.ua/main/ua/2368.htm</a>
Житомирська область <a href="http://www.zhitomir-region.gov.ua/">http://www.zhitomir-region.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2015 року	1. Рішення Житомирської обласної ради V скликання від 23.04.2008 р. № 503; 2. Рішення Житомирської обласної ради від 15.12.2011 р. № 323	<a href="http://www.zhitomir-region.gov.ua/doc/strat_2015.pdf">http://www.zhitomir-region.gov.ua/doc/strat_2015.pdf</a>
Закарпатська область <a href="http://www.carpathia.gov.ua/">http://www.carpathia.gov.ua/</a>	Регіональна стратегія розвитку Закарпатської області до 2015 року	1. Рішення 5 сесії V скликання Закарпатської обласної ради від 28.12.2006 р. 2. -	<a href="http://www.carpathia.gov.ua/ua/135.htm">http://www.carpathia.gov.ua/ua/135.htm</a>
Запорізька область <a href="http://www.zoda.gov.ua/">http://www.zoda.gov.ua/</a>	Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року	1. Рішення Запорізької обласної ради від 06.06.2008 р. № 2; 2. Рішення Запорізької обласної ради від 08.09.2010 р. № 8	<a href="http://www.zoda.gov.ua/article/1677/nor mativno-pravova-baza.html">http://www.zoda.gov.ua/article/1677/nor mativno-pravova-baza.html</a>
Івано-Франківська область <a href="http://www.if.gov.ua/">http://www.if.gov.ua/</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку територій Івано-Франківської області до 2015 року	1. Рішення Івано-Франківської обласної ради від 20.02.2007 р. № 214-9/2007; 2. -	<a href="http://www.if.gov.ua/modules.php?name =Content&amp;pa=showpage&amp;pid=891">http://www.if.gov.ua/modules.php?name =Content&amp;pa=showpage&amp;pid=891</a>
Київська область <a href="http://www.kyiv-obl.gov.ua/">http://www.kyiv-obl.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку Київської області на період до 2015 року	1. Рішення Київської обласної ради від 30.03.2007 р. №103-10-V; 2. -	<a href="http://www.kyiv-obl.gov.ua/strategija_rozvitku_regionu">http://www.kyiv-obl.gov.ua/strategija_rozvitku_regionu</a>
Кіровоградська область <a href="http://kr-admin.gov.ua/start.php">http://kr-admin.gov.ua/start.php</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку Кіровоградської області на період до 2015 року	1. Рішення Кіровоградської обласної ради від 24.11.2006 р. № 95 2. -	<a href="http://www.ekonomika.kr.ua/index.php?a ction=programa/programa_1.txt">http://www.ekonomika.kr.ua/index.php?a ction=programa/programa_1.txt</a>
Луганська область	Стратегія економічного та соціального	1. Рішення Луганської обласної ради від 25.09.2008 р. № 24/10;	<a href="http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/">http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/</a>

<a href="http://www.loga.gov.ua/">http://www.loga.gov.ua/</a>	розвитку Луганської області на період до 2015 року	2. -	economy/se-state/str-dev/
Львівська область <a href="http://www.loda.gov.ua/">http://www.loda.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку Львівської області до 2015 року	1. Рішення Львівської обласної ради від 13.03.2007 р. № 193; 2. -	<a href="http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/strategy/">http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/strategy/</a>
Миколаївська область <a href="http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/">http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку Миколаївської області на період до 2015 року	1, 2. Рішення Миколаївської обласної ради від 28.12.2011 р. № 2	<a href="http://economy-mk.gov.ua/social-economics-development">http://economy-mk.gov.ua/social-economics-development</a>
Одеська область <a href="http://oda.odessa.gov.ua/">http://oda.odessa.gov.ua/</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року	1, 2. Рішення Одеської обласної ради від 28.10.2011 р. № 272-VI «Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року»	<a href="http://gue.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&amp;IDPage=37925&amp;id=106">http://gue.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&amp;IDPage=37925&amp;id=106</a>
Полтавська облдержадміністрація <a href="http://www.adm-pl.gov.ua/">http://www.adm-pl.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку Полтавської області на період до 2015 року	1. Рішення Полтавської обласної ради від 29.11.2006 року; 2. -	<a href="http://www.adm-pl.gov.ua/main/9393.htm">http://www.adm-pl.gov.ua/main/9393.htm</a>
Рівненська область <a href="http://www.rv.gov.ua/sitenew">http://www.rv.gov.ua/sitenew</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку Рівненської області на період до 2015 року	1. Рішення Рівненської обласної ради від 29.12.2006 р. № 199; 2. -	<a href="http://www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/photo/strategiy1.doc">http://www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/photo/strategiy1.doc</a>
Сумська область <a href="http://www.state-gov.sumy.ua/">http://www.state-gov.sumy.ua/</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку Сумської області на період до 2015 року «Нова Сумщина – 2015»	1, 2. Рішення Сумської обласної ради від 29.12.2010 р.	<a href="http://www.state-gov.sumy.ua/docs/komitet_ekonom_pitan/strateg_ns2015.html">http://www.state-gov.sumy.ua/docs/komitet_ekonom_pitan/strateg_ns2015.html</a>
Тернопільська область <a href="http://www.oda.te.gov.ua/">http://www.oda.te.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2015 року	1. Рішення Тернопільської обласної ради від 27.05.2008 р. № 280; 2. -	<a href="http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/publication/content/2246.htm">http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/publication/content/2246.htm</a>
Харківська область <a href="http://www.kharkivoda.gov.ua/">http://www.kharkivoda.gov.ua/</a>	Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року	1, 2. Рішення Харківської обласної ради від 23.12.2010 р.	<a href="http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/243">http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/243</a>
Херсонська область <a href="http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/news/last">http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/news/last</a>	Стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року	1. Рішення Херсонської обласної ради від 28.11.2008 р. № 781; 2. -	<a href="http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/page/2121/strategiya-rozvitku">http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/page/2121/strategiya-rozvitku</a>
Хмельницька область <a href="http://adm.km.ua/">http://adm.km.ua/</a>	Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011-2020 роки	1, 2. Рішення Хмельницької обласної ради від 18.05.2011 р. № 24-4/2011	<a href="http://www.adm.km.ua/index1.php?link=205">http://www.adm.km.ua/index1.php?link=205</a>
Черкаська область <a href="http://www.oda.ck.ua/">http://www.oda.ck.ua/</a>	Стратегія регіонального розвитку Черкаської області до 2015 року	1. Рішення Черкаської обласної ради від 27.04.2007 р. №1 0-2/V, зі змінами від 28.12.2011 р. № 12-1/VI; 2. -	<a href="http://www.oda.ck.ua/index.php?lng=ukr&amp;article=1231">http://www.oda.ck.ua/index.php?lng=ukr&amp;article=1231</a>
Чернігівська область <a href="http://cg.gov.ua/">http://cg.gov.ua/</a>	Стратегія соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 року	1. Рішення Чернігівської обласної ради від 26.01.2007 року; 2. -	<a href="http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&amp;cat_id=145&amp;item_id=465">http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&amp;cat_id=145&amp;item_id=465</a>
Чернівецька область <a href="http://www.oda.cv.ua/">http://www.oda.cv.ua/</a>	Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2015 року	1. Рішення Чернівецької обласної ради від 28.12.2006 р. № 183-9/06; 2. -	<a href="http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&amp;task=blogcategory&amp;id=190&amp;Itemid=459">http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&amp;task=blogcategory&amp;id=190&amp;Itemid=459</a>
Місто Київ <a href="http://kmv.gov.ua/">http://kmv.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року «Одвічні традиції, сучасна якість життя»	Проект документа від 11.05.2011 р.	<a href="http://kmv.gov.ua/strategy.asp">http://kmv.gov.ua/strategy.asp</a>
Місто Севастополь <a href="http://sev.gov.ua/">http://sev.gov.ua/</a>	Стратегія розвитку Севастополя на 2010-2020 роки	1. Рішення Севастопольської міської ради від 10.04.2007 р. № 1781; 2. Рішення Севастопольської міської ради від 07.02.2012 р. № 2306	<a href="http://sev.gov.ua/ua/economy/strategia_2020/">http://sev.gov.ua/ua/economy/strategia_2020/</a>

## ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Місце та роль державного управління регіональним розвитком в системі державної регіональної політики.....	4
2. Інституційно-правове забезпечення реформування системи державного управління регіональним розвитком в Україні .....	10
3. Новітні тенденції регіональної політики та стратегічні засади Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.....	19
4. Регіональні комітети з економічних реформ як органи координації реформ на регіональному рівні.....	25
5. Протидія корупції в системі державного управління регіональним розвитком .....	30
6. Інституційно-правові орієнтири організації контролю у сфері державного управління регіональним розвитком.....	35
Рекомендації.....	37
Додатки.....	44