



**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**Стратегії розвитку
регіонів: шляхи
забезпечення дієвості**

аналітична доповідь

КИЇВ-2010

Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Аналітична доповідь – К.: НІСД, 2010. – 25 с.

Автори:

Біла С.О., д.держ.упр., проф. – керівник авторського колективу

Шевченко О.В., к.е.н.

Жук В.І.

Кушнір М.О., к.держ.упр.

Валюшко І.В.

Доповідь підготовлено до засідання „круглого столу” 22 листопада 2010 р.

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

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2010

Зміст

ВСТУП.....	5
1. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАПОЧАТКУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	6
2. ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ДОГОВІРНОГО ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	10
3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ.....	12
3.1. ПРОГРАМНО-ПЛАНОВА СХЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ.....	12
3.2. ІНСТИТУТИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ.....	13
3.3. ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ.....	15
4. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВИКОНАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЄВОСТІ ТА ІННОВАЦІЙНОСТІ.....	16
5. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ.....	18
РЕКОМЕНДАЦІЇ. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ.....	22
ДОДАТОК.....	25

Вступ

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

Стратегічне планування регіонального розвитку в Україні було запроваджено Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 8 вересня 2005 р.). З цією метою розроблено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року, у якій були визначені ключові проблеми розвитку регіонів: 1) низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; 2) нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; 3) зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; 4) слабкі міжрегіональні зв'язки; 5) нераціональне використання людського потенціалу. Вирішення комплексу цих проблем передбачалось здійснити на підґрунті виконання чотирьох стратегічних завдань: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвитку людських ресурсів; розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів. Такі пріоритети були визнані домінуючими у більшості регіональних стратегій соціально-економічного розвитку до 2015 року, що були прийняті майже у всіх регіонах України. Водночас, затверджені регіональні стратегії орієнтувались на умови розвитку, притаманні ще докризовому періоду; на зростаючий попит на світових ринках на сировину та напівфабрикати, екстенсивний характер регіонального економічного зростання та витратний підхід до використання наявного на місцях наявного ресурсного потенціалу.

Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. поставила перед регіонами низку важливих завдань щодо необхідності внесення коректив у процес стратегічного планування регіональним розвитком. У посткризовий період на перше місце виходить проблема визначення стратегічних пріоритетів та напрямів розвитку регіону з урахуванням потенціалу внутрішнього ринку та максимізації використання переваг міжрегіонального та міжнародного співробітництва регіонів; пошук «точок зростання» на регіональному рівні та дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання. Ці пріоритети регіонального розвитку тісно пов'язані з

необхідністю підвищення дієвості договірної фінансування розвитку регіонів; потребою у оптимізації застосування апробованих світовою практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації регіональних стратегій; пошуком нових джерел фінансування реалізації регіональних стратегій та необхідністю посилення відповідальності за їх виконання. Механізми та інструменти комплексної реалізації поставлених завдань стратегічного планування регіонального розвитку в Україні і досі чітко не визначені, що й обумовлює зростання інтересу науковців та практиків до вирішення цих важливих питань.

1. Історико-правовий аспект започаткування стратегічного планування регіонального розвитку в Україні

Формування державницьких підходів на рівні законодавства щодо регіональної політики в незалежній Україні характеризуються довготривалістю і складністю. Загалом можна умовно виділити такі етапи:

1) 1991-травень 1996: розробка засад державності.

Серед знакових подій цього етапу виділяється укладення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України” (1995 рік)¹ та прийняття Закону України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” (1991 рік²), що встановлює основи забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами;

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

У цей же період України ратифікувала без будь-яких застережень Європейську хартію місцевого самоврядування³ (1997 рік), взявши на себе зобов'язання щодо розбудови місцевого самоврядування, і прийняла Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁴, в якому визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

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

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” (1999 рік)⁵, яким визначено організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій;

Закон України “Про столицю України — місто-герой Київ” (1999 рік)⁶, що унормовує спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості

¹ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08 черв. 1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133

² Закон України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” від 03 лип. 1991 р. № 1286-XII (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443

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

⁴ Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170

⁵ Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190

⁶ Закон України “Про столицю України — місто-герой Київ” від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79

здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та законів України;

Закон України «Про планування і забудову територій» (2000)⁷, що визначив правові та організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій і спрямований на забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів;

Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» (2001)⁸, яким визначено засади державно-правового експерименту щодо розвитку місцевого самоврядування в населених пунктах, вказаних у назві Закону, особливості дії законів України на цих територіях у період здійснення експерименту;

Закон України «Про органи самоорганізації населення» (2001)⁹, який визначає правовий статус порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення — представницьких органів, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом;

Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (2002 рік)¹⁰, що встановлює пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної економічної мережі;

Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (2004 рік), що затвердив Загальнодержавну програму розвитку малих міст¹¹. Цей документ визначав основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 року, містив науково-методичні, економічні, організаційні, правові заходи щодо його забезпечення та надавав змогу органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади самостійно складати і реалізовувати плани відродження та розвитку малих міст з використанням для цього відповідної державної підтримки, враховувати конкретні потреби цих міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку.

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

Разом з тим у цей період слід відмітити початкову спробу реалізації державної регіональної політики, що містилася в Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (2001 рік)¹². Відповідно до цього документу головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової

⁷ Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квіт. 2000 р. № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250

⁸ Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 05 квіт. 2001 р. № 2352-III (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 138

⁹ Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254

¹⁰ Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лют. 2002 р. 3095-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204

¹¹ Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 04 бер. 2004 р. № 1580-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – Ст. 332

¹² Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983

трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів - Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя;

3) 2005 рік — по теперішній час: законодавче та нормативно-правове унормування регіоналізму в Україні.

Найважливішим актом цього етапу є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 рік), що визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій¹³. Цей акт встановив (стаття 3), що державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів.

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

Кабінетом Міністрів України - державна стратегія регіонального розвитку;

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

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

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

На основі цього Закону України були прийняті такі рішення Кабінету Міністрів України:

- постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»¹⁴,
- постанова «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного,

¹³ Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вер. 2005 р. № 2850-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132

республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними»¹⁵, яка була прийнята на заміну постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 860 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними»;

- постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»¹⁶.

Зведені дані щодо практичної реалізації Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо актів, прийнятих на його виконання у розрізі регіонів, наведені у Додатку.

Окрім того у цей період на законодавчому рівні були прийняті такі акти:

1) Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 рік), яким встановлено правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів¹⁷;

2) Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» (2010 рік)¹⁸, яким, зокрема, визнано пріоритетом розвитку держави стимулювання регіональних "точок зростання" економіки та залучення інвестицій за такою схемою:

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

- запровадження режиму "спеціальної митної зони" на територіях перспективного розвитку із введенням спеціального (преференційного) режиму ввезення (вивезення) на (з) територію(ї) зони товарів для реалізації експортоорієнтованих інвестиційних проектів;

3) Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 рік), в якому визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України¹⁹;

4) Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р., що визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 02 бер. 2010 р. № 235 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 754

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1546

¹⁷ Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 38. - Ст. 534

¹⁸ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 трав. 2010 р. № 2278-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 33. - Ст. 470

¹⁹ Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 40. - Ст. 527

законодавства²⁰;

5) Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р., норми якого розширюють можливості доходної частини місцевих бюджетів за рахунок модернізації системи оподаткування²¹;

6) Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна"» (2010 рік), що унормовує правові та організаційні засади відносин, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна"²². Цей закон передбачає участь у процесі своєї реалізації регіонального центру з інвестицій та розвитку як державної бюджетної установи, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності, яка організовує надання суб'єкту інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом "єдиного вікна" (ст. 1).

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

2. Проблеми стратегічного планування та договірної фінансування розвитку регіонів на сучасному етапі

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

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

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

Практика розробки стратегій розвитку регіонів, укладання та реалізації Угод щодо регіонального розвитку засвідчила такі наступні особливості та проблеми:

²⁰ Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 59. - Ст. 2047

²¹ Податковий кодекс України від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 92.

²² Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна"» від 21 жовт. 2010 р. № 2623-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 87. - Ст. 3071

1) **Прорахунки та недоліки процесів стратегічного планування розвитку регіонів**, зокрема:

- відсутність у деяких регіонів затверджених стратегій розвитку до 2015 року (Дніпропетровська, Харківська області);

- надмірна формалізація процедур розробки і затвердження стратегій. Так, шаблонне використання розробниками стратегій відповідних Методичних рекомендацій Міністерства економіки України хоча й спрощує перебіг бюрократичних процедур та підвищує шанси регіону на позитивне вирішення питання про укладання Угоди, але при цьому залишає поза увагою значну частину важливих проблем місцевого розвитку тієї чи іншої території;

- декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів. В процесі розробки та прийняття стратегії розвитку відповідного регіону до 2015 року, у більшості випадків, рішеннями обласних державних адміністрацій їх зміст визначається як обов'язковий до виконання документу (але фактично, часто він є далеким від реальних потреб місцевого розвитку та можливостей його ресурсного забезпечення).

2) **Наявність конфліктів** між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіону, а також **різні бачення пріоритетів розвитку регіону**, що суттєво перешкоджає своєчасній підготовці відповідних регіональних стратегій. Наприклад, низка регіонів (зокрема, Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька Тернопільська області тощо) затвердили стратегії розвитку на період до 2015 року лише у 2008 році, при тому, що Постанова Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 року №1001 зобов'язала всі регіони подати проекти стратегій на затвердження обласних рад у тримісячний термін. Частково з причин наявності зазначених конфліктів досі не затверджено стратегії розвитку Дніпропетровської та Харківської областей.

3) **Інертність центральних органів виконавчої влади щодо підготовки та укладання Угод**, тривалість процедур розробки і укладання Угод у часі; залежність процедур розробки і укладання Угод від політичної кон'юнктури.

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

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

6) **Різна структура джерел фінансування укладених Угод**. Крім різної частки участі держави, різняться також і пропорції інших двох джерел фінансування Угод: частки фінансування з місцевих бюджетів та інших джерел фінансування проектів. Такі структурні пропорції джерел фінансування пов'язані як **з галузевим спрямуванням проектів, так і з наявністю потужного приватного капіталу**, що потенційно може залучатися до фінансування проектів в рамках Угоди.

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

розвитку на період до 2015 року.

3. Організаційні та інституційні механізми ефективної реалізації регіональних стратегій

3.1. Програмно-планова схема реалізації регіональних стратегій

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

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

Впровадження стратегії розвитку регіону відбувається в процесі розробки та реалізації на її базі комплексу програмно-планових та нормативних документів, які включають:

1. *План заходів щодо реалізації стратегії*, що визначає конкретні заходи, які реалізують визначені стратегією завдання, відповідальні організації, строки виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати. Розробник – обласна державна адміністрація, план має затверджуватися обласною радою.

2. *Щорічні програми соціально-економічного розвитку регіону*, що розробляються на основі стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії. Розробник – обласна державна адміністрація, план має затверджуватися обласною радою.

3. *Цільові регіональні програми*, спрямовані на вирішення специфічних проблем регіональної економіки, досягнення гарантованого соціального захисту населення, розв'язання проблемних ситуацій у сфері житлово-комунального господарства, зовнішньоекономічної діяльності та екологічної безпеки тощо. Розробляються з метою конкретизації положень стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії в конкретній сфері. Фінансування регіональних цільових програм здійснюється як у межах затверджених бюджетних призначень на відповідний рік, так і з залученням небюджетних джерел фінансування.

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

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

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

- налагоджену систему збору, узгодження та використання статистичної, аналітичної, нормативної, програмно-планової і прогнозової інформації для прийняття державно-управлінських рішень на регіональному (місцевому)

- рівні;
- системний моніторинг широкого кола індикаторів соціально-економічного розвитку та екологічної ситуації;
- відкритість і прозорість діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, регулярне інформування громадськості про основні проблеми соціально-економічного і культурного розвитку регіону, шляхи їх вирішення та перспективи прийняття оптимальних державно-управлінських рішень;
- активізацію участі населення і громадських об'єднань регіону у підготовці, обговоренні та вирішенні питань соціально-економічного і культурного розвитку регіону.

3.2. Інститути реалізації регіональних стратегій

Базовими інститутами, відповідальними за реалізацію стратегії розвитку регіону, є: обласні ради, Верховна Рада АР Крим, Київська та Севастопольська міські ради; обласні державні адміністрації, Рада міністрів АР Крим, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; Агентства регіонального розвитку; Фонди розвитку регіонів; Регіональні центри інноваційного розвитку; територіальні громади та органи місцевого самоврядування базового рівня.

Обласні ради, Верховна Рада АР Крим, Київська та Севастопольська міські ради відповідають за визначення основних пріоритетів стратегії з урахуванням норм, закладених у Державній стратегії регіонального розвитку України; затверджують офіційний статус регіональної стратегії.

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

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

Головними напрямками роботи Агентства є:

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

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

- пошук партнерів та вплив на потенційних партнерів-інвесторів з метою активізації їх діяльності у сфері регіонального розвитку; вплив на політику уряду з метою створення сприятливого інституційного та інвестиційного середовища для активізації регіонального (та місцевого) розвитку; розробка стратегічних

інвестиційних проектів, сприяння у залученні інвестиційних ресурсів у регіони.

Фонди розвитку регіонів є цільовими Фондами, складовими спеціальних фондів регіональних бюджетів. Порядок формування та використання коштів Фонду визначається обласною радою. Фонд розвитку регіону відповідає за забезпечення комплексних фінансових заходів на регіональному рівні щодо підтримки збалансованого економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку. Діяльність Фонду узгоджується з діяльністю інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії. Фінансування проектів за рахунок коштів Фонду може здійснюватись на умовах інвестування (довгострокового фінансування та внесків у статутний фонд), гарантій та на безповоротних засадах у вигляді грантів.

Серед пріоритетів діяльності Фондів важливе місце займає:

- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності (що зареєстровані на території регіону) з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів, що мають стратегічне значення для підвищення конкурентоспроможності регіону;

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

- фінансування проектів, реалізація яких сприятиме розвитку імпортозамінного та експортозорованого виробництва товарів та послуг у пріоритетних сферах, визначених стратегією;

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

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

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

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

- здійснення аналізу інноваційного потенціалу регіону;

- визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на території регіону, забезпечення на цій основі наукової та організаційної підтримки впровадження програм і проектів інноваційного розвитку на регіональному рівні;

- сприяння розвитку інформаційно-консалтингового забезпечення інноваційної діяльності та інноваційного розвитку на території регіону;

- підтримка становлення та розширення регіональної інноваційної інфраструктури;

- організація взаємодії науково-дослідних, інноваційних підприємств, установ та організацій, органів державної влади щодо активізації інноваційного розвитку регіону.

Органи місцевого самоврядування, територіальні громади беруть участь у реалізації стратегії відповідно до своїх повноважень та взаємодіючи у встановленому порядку з органами державної влади, підприємствами, установами

і організаціями. Інститут дієздатних територіальних громад, ініціатива місцевих мешканців у облаштуванні місцевої території; зацікавленість у створенні комфортного та безпечного життєвого середовища на території регіону – формує добробут як регіону так і держави в цілому. Відповідальність членів громади за якісну, повсякденну роботу, пов'язану з реалізацією стратегії, відмова від патерналістських очікувань щодо державної допомоги «згори»; розрахунок на власні сили, ресурси, задіяння місцевої ініціативи і підприємницьких здібностей мешканців громади, активізація місцевого самоврядування – головні умови успішної реалізації стратегії.

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

3.3. Джерела фінансування реалізації регіональних стратегій

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

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

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

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

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

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

- демографічного розвитку – фінансування у межах державних програм;
- освіти – фінансування заходів із державного та місцевих бюджетів;
- охорони здоров'я – удосконалення моделі багатоканального фінансування охорони здоров'я шляхом створення відповідних економічних умов діяльності фондів, лікарняних кас та системи бюджетно-страхової медицини. Фінансування заходів із державного та місцевих бюджетів;
- житлової політики – фінансування у рамках державних та регіональних програм, залучення власних коштів забудовників;
- житлово-комунального господарства – фінансування заходів у межах діючих державних та регіональних програм, а також проведення реформування структури управління житлово-комунальним господарством, запровадження альтернативних форм надання комунальних послуг на базі підприємств різних

форм власності, впровадження в практику недержавних джерел інвестування;

- структурних змін економіки – реалізація завдань у межах коштів, передбачених на фінансування державних і регіональних програм розвитку в Державному бюджеті України, місцевих бюджетах, за рахунок власних ресурсів суб'єктів господарювання, залучених коштів та інших джерел фінансування;
- розвитку агропромислового комплексу – фінансування за рахунок власних коштів суб'єктів господарювання регіону, позичкових ресурсів, коштів державного та місцевих бюджетів, а також удосконалення фінансово-кредитного обслуговування шляхом інтеграції банківського, аграрного та промислового потенціалу;
- малого підприємництва – фінансування заходів у рамках Комплексної програми розвитку та підтримки малого підприємництва регіону з регіонального бюджету;
- розвитку фінансової інфраструктури та фондового ринку – за рахунок власних і залучених банківськими й небанківськими фінансовими установами, акціонерними товариствами ресурсів;
- розвитку інвестиційних процесів – фінансування заходів у регіоні здійснюється за рахунок коштів підприємств та організацій регіону, зовнішніх та внутрішніх інвесторів, державного й місцевих бюджетів;
- інноваційної політики – заходи фінансуються за рахунок державного бюджету, власних ресурсів підприємств;
- розвитку транспортного комплексу – фінансування здійснюється як за рахунок власних коштів підприємств, так і в межах державних та регіональних програм;
- розвитку торгівлі та побутового обслуговування – залучення інвестиційних коштів здійснюється за рахунок приватного капіталу;
- розширення міжнародного співробітництва – заходи фінансуються за рахунок власних коштів підприємств області, а також коштів місцевих бюджетів;
- ринку праці і зайнятості населення – заходи фінансуються за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового соціального страхування України на випадок безробіття, коштів підприємств, інвестицій та інших джерел фінансування;
- соціального забезпечення і страхування – заходи фінансуються за рахунок власних надходжень Пенсійного фонду, коштів державного бюджету, в обсягах, передбачених законами України про Державний бюджет України, коштів фондів обов'язкового державного соціального страхування;
- екологічної політики – фінансування заходів, передбачених регіональними цільовими програмами, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища та коштів підприємств.

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

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

4. Відповідальність за виконання регіональних стратегій: забезпечення дієвості та інноваційності

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

Так, *першою потребою* на шляху до правового забезпечення інноваційної парадигми регіонального розвитку є *удосконалення конституційної моделі територіальної організації влади в частині адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.* Правовим орієнтиром у реформуванні конституційних засад місцевого самоврядування мають слугувати норми Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зусилля місцевих органів влади мають бути спрямовані на:

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

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

Правове забезпечення інноваційної парадигми регіонального розвитку передбачає унормування відповідальності місцевих органів влади за порушення ними інформаційної складової регіонального розвитку як-от:

- відкритості інформації стосовно діяльності місцевих органів влади; налагодження регулярного моніторингу і контролю за соціально-економічною результативністю інвестиційних проектів, що здійснюються на території регіону;
- прозорості регуляторних процедур, здійснюваних відповідно до чинного законодавства;
- доступності та популяризації положень регіональних стратегій розвитку серед населення;
- моніторингу і оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку,

забезпечення гласності їх результатів;

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

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

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

2) унормування:

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

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

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

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

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

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

5. Шляхи забезпечення ефективності стратегічного управління регіонами

Функціонування господарського та соціального комплексу регіонів потребує дієвих механізмів, здатних забезпечити стабільне функціонування регіональної системи. Серед таких механізмів провідна роль належить регіональному управлінню – діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення пріоритетів, визначених у стратегії. Досягнення пріоритетів не є прямим і винятковим наслідком управлінського впливу, а залежить від багатьох інших чинників. Поряд із цим, саме управлінський вплив разом із дією об'єктивних законів здатен забезпечити позитивний синергетичний ефект регіонального розвитку.

Організаційно-інституційними умовами дієвості регіонального управління є:

- наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії;
- визначення мети (цілей) управлінської діяльності;
- фінансове забезпечення реалізації стратегії;
- визначення інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії;

- встановлення суб'єктів, механізмів та інструментів регіонального управління.

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

Ефективність регіонального управління можна виміряти наступним чином:

1. Ступенем досягнення поставлених цілей при врахуванні управлінських витрат. Спосіб застосовується при оцінці ефективності дій управлінських органів щодо реалізації завдань стратегії в цілому.

2. Співвідношенням ефекту управління до витрат на управління. Спосіб використовується при аналізі ступеня досягнення окремих показників, визначених як цілі розвитку господарського комплексу регіону (та цілі стратегії). Вищий рівень ефективності управління за цим способом означає використання методів управління, що дозволяють досягти заданого результату за найменших витрат на управління.

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

I. Встановлення цілей розвитку господарського та соціального комплексу регіону. Цілі розвитку формуються на основі визначення головних проблемних сфер господарського та соціального комплексу регіону. Загальним же критерієм ефективності можна вважати ступінь наближення господарської системи та соціальної сфери до стандартів сталого збалансованого розвитку.

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

III. Визначення способів, механізмів та інструментів досягнення цілей. Досягнення кожної стратегічної мети (цілей) потребує розробки організаційних заходів за такою схемою:

1. Встановлення кількісних та якісних параметрів по кожній із цілей.

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

3. Опрацювання та застосування різного роду інструментів по досягненню цілей соціально-економічного розвитку: податкових, пільгових, амортизаційних, кредитних та інших фінансово-економічних інструментів.

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

V. Визначення ефективності регіонального управління.

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

Ефективність регіонального управління визначається співвідношенням отриманого ефекту і витратами на здійснення управлінської діяльності. Ефективність регіонального управління є синергетичним показником, що є

результатом взаємодії різноспрямованих чинників. Факторами, що ускладнюють вимір ефективності регіонального управління, є: неможливість співставлення результатів управлінської діяльності за різними цілями; складність віднесення результату до компетенції певного суб'єкта управлінського впливу; необхідність врахування часового лагу між управлінським заходом та отриманим ефектом. Зростання ефективності регіонального управління залежить від комплексної дії різного роду чинників, серед яких провідна роль належить якісним показникам.

Соціальну та економічну ефективність регіонального управління можна оцінити:

1. За якісними параметрами, що передбачає враховувати:

- ступінь адаптації господарського комплексу регіону до змін зовнішнього середовища;

- ступінь досягнення балансу економічних, соціальних та політичних інтересів, ступінь задоволення потреб населення, виробників, органів влади та самоврядування, узгодження інтересів регіону та держави;

- показник конкурентоспроможності економіки регіону. Зміна місця серед регіонів України у рейтингу конкурентоспроможності дозволяє оцінити ступінь ефективності управління – висока позиція у рейтингу свідчить про підвищення якості управлінського впливу;

- співвідношення між ступенем державного впливу на економічні і соціальні процеси, застосуванням адміністративних важелів державного впливу та збереженням конкурентного середовища, ринкових свобод, принципів лібералізації економіки.

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

- часткових індексів – для оцінки ефективності управління різними соціально-економічними процесами;

- групових – для оцінки ефективності управління по видам діяльності;

- інтегральних – для оцінки ефективності управління соціально-економічним комплексом в цілому.

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

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

- верхня межа – досягнення цілей розвитку регіону та результату управлінської діяльності;

- нижня межа – умовний переділ, нижче якого система стає некерованою і цілі управління не досягаються.

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

- проміжні критерії (кількісні) – зростання продуктивності виробництва, збільшення ступеня задоволення потреб та ін.

- кінцеві критерії (якісні) – запровадження інтенсивного типу економічного зростання.

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

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

VIII. Визначення конкретних напрямків посилення ефективності управління. Підвищення ефективності управлінської діяльності досягається за допомогою чіткого визначення сфер поширення управлінського впливу та напрямків використання регулюючих інструментів.

Рекомендації. Шляхи підвищення ефективності стратегічного планування розвитку регіонів

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

- скорочення кількості документів, які визначають перспективи розвитку регіонів України;
- узгодження різнопланових цілей, що визначені у них;
- забезпечення єдності підходів, врахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку країни та регіонів;
- оптимізація процедур розробки і затвердження регіональних стратегій.

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

- забезпеченості цілеспрямованості розвитку, узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів із стратегією регіонального розвитку;
- ефективного та цільового витрачання коштів;
- узгодження загальнонаціональних та регіональних стратегій розвитку.

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

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

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

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

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

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

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

- «Про комунальну власність», норми якого визначатимуть правовий режим однієї із рівноправних форм власності, яка до цього часу не має чіткого законодавчого визначення;

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

2) *внесення змін до низки Законів України*, наприклад:

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

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

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

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

- на рівні областей існує *потреба дотримання вимог* системоутворюючого документу - *Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року* при розробці та прийнятті обласних стратегій регіонального розвитку;

- завдання, визначені в стратегії розвитку регіону, мають стати основою для розробки середньострокових та щорічних програм економічного і соціального розвитку регіону;

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

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

- ліквідація наявних недоліків та суперечностей у процедурах практичного втілення угод та оптимізація співвідношення повноважень профільних міністерств і відомств у сфері укладання та реалізації угод;

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

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

- врахування регіональної специфіки та потенціалу місцевого приватного

капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів в рамках угод;
- першочергове врахування в угодах регіональних проектів в рамках підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року;

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

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

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

Додаток

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

Регіон	Дані щодо актів, які регулюють регіональний розвиток
АР Крим	Державну програму соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 року затверджено Постановою Кабінету Міністрів України 30.08.2007 року № 1067. Постановою Ради міністрів АР Крим від 10.03.2006 року № 100 „Про Угоду щодо регіонального розвитку Автономної Республіки Крим між Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою Автономної Республіки Крим” затверджено Протокол намірів про підготовку проекту Угоди щодо регіонального розвитку Автономної Республіки Крим між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а також склад робочої групи з підготовки проекту Угоди. Проект Стратегії економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011-2020 роки підготовлений і проходить обговорення на рівні органів влади.
Вінницька	Стратегію економічного і соціального розвитку Вінницької області на 2005-2015 роки затверджено рішенням обласної ради від 12.10.2005 року № 910. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 319-р схвалено Угоду щодо регіонального розвитку Вінницької області між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою обласною радою.
Волинська	Стратегію економічного і соціального розвитку Волинської області на 2004-2015 роки затверджено рішенням обласної ради від 10.12.2004 року № 13/2. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 300-р схвалено Угоду щодо регіонального розвитку Волинської області між Кабінетом Міністрів України та Волинською обласною радою.
Дніпропетровська	Протокол намірів про підготовку проекту Угоди щодо регіонального розвитку Дніпропетровської області підписано 06.03.2006 року. Дніпропетровською обласною державною адміністрацією утворено робочу групу, яка має узгодити інтереси органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади під час доопрацювання проекту Стратегії розвитку регіону до 2015 року.
Донецька	Протокол намірів про підготовку проекту Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області підписано 30.09.2006. Стратегію економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 23.03.2007 № 5/8-158. Проект Угоди схвалено Кабінетом Міністрів України 11.09.2007. Угоду укладено 15.09.2007. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 № 1980-р схвалено проект Додаткової угоди до Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою.
Житомирська	Стратегію розвитку Житомирської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 25.09.2008 р. № 24/10.
Закарпатська	Стратегію розвитку Закарпатської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 28.12.2006 р. № 206.
Запорізька	Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року затверджено рішенням Запорізької обласної ради від 06.06.2008 року.
Івано-Франківська	Стратегію економічного та соціального розвитку території Івано-Франківської області до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 20.02.2007 року № 214-9/2007. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. № 1839-р схвалено Угоду щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою.
Київська	Стратегію розвитку Київської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 30.03.2007 року № 103-10-V.
Кіровоградська	Стратегію економічного та соціального розвитку Кіровоградської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 24.11.2006 № 95.
Луганська	Стратегію економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 25.09.2008 року № 24/10.

	Розпорядженням обласної державної адміністрації від 25.03.2009 року № 274 створено робочу групу з підготовки проекту Угоди. Розроблено проект протоколу намірів про підготовку проекту Угоди; розроблено і передано на експертизу до Міністерства економіки України проект Угоди.
Львівська	Стратегію розвитку Львівщини до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 13.03.2007 року № 193. Протокол намірів про підготовку проекту Угоди підписано 06.09.2007 року. Проект Угоди схвалено Кабінетом Міністрів України 27.08.2008 року. Угоду укладено 17.06.2009 року.
Миколаївська	Стратегію економічного та соціального розвитку Миколаївської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 30.10.2007 року № 2. Розпорядженням обласної державної адміністрації від 12.11.2008 року № 64-р створено спільну робочу групу з підготовки проекту Угоди.
Одеська	Стратегію економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 09.11.2007 року № 347-V.
Полтавська	Стратегію розвитку Полтавської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 29.11.2006 року.
Рівненська	Стратегію економічного та соціального розвитку Рівненської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 29.12.2006 року № 199.
Сумська	Стратегію соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року затверджено рішенням Сумської обласної ради від 16.09.2004 року.
Тернопільська	Стратегію розвитку Тернопільської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 27.05.2008 року № 280. Розпорядженням обласної державної адміністрації від 31.10.2008 року № 817 передбачено підготовку проекту Угоди у першому півріччі 2009 року.
Харківська	Протокол намірів про підготовку проекту Угоди підписано 06.03.2006 року. Проект Стратегії соціально-економічного розвитку Харківської області на період до 2015 року схвалено розпорядженням обласної державної адміністрації від 18.09.2008 року, опубліковано та передано до обласної ради для розгляду та затвердження на черговій сесії.
Херсонська	Стратегію економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 28.11.2008 року № 781. Угоду щодо регіонального розвитку Херсонської області між Кабінетом Міністрів України та Херсонською обласною радою схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2010 р. № 2013-р.
Хмельницька	Стратегію економічного та соціального розвитку Хмельницької області на 2004-2015 роки затверджено рішенням обласної ради від 15.09.2004 року № 4-13/2004.
Черкаська	Стратегію розвитку Черкаської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 27.04.2007 року № 10-2/У.
Чернівецька	Стратегію розвитку Чернівецької області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 28.12.2006 року № 183-9/06.
Чернігівська	Стратегію соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 року затверджено рішенням обласної ради від 26.01.2007 року.
м. Київ	Стратегію соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 року схвалено розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 29.11.2004 року № 2168, прийнято за основу на сесії Київської міськради 25.01.2007 р.
м. Севастополь	Програму сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 2006 р. № 1017.