

**Національна академія наук України
Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долишнього НАН України»**



Серія «Проблеми регіонального розвитку»

**МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:
ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Монографія

Львів 2018

УДК 332:334.012.74:(477)

Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення: монографія / наук. ред. С. Л. Шульц; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 205 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

Рецензенти: д.е.н., проф. Заблодська І. В., директор Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України
д.е.н., проф. Сторонянська І. З., заступник директора з наукової роботи, завідувач відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»
д.е.н., проф. Семів Л. К., провідний науковий співробітник відділу соціально-гуманітарного розвитку ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

Монографія присвячена проблемі удосконалення механізмів реалізації регіональної політики в умовах децентралізації влади в Україні. Основна увага зосереджена на: вдосконаленні концептуальних засад державної регіональної політики в умовах адміністративно-фінансової децентралізації; дослідженні світового та вітчизняного досвіду оцінювання ефективності регіональної політики; визначенні ролі та місця стратегічного планування в системі механізмів регіональної політики; аналізі особливостей використання програмних та фінансових інструментів реалізації регіональної політики та оцінці її ефективності; дослідженні механізмів секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики та досвіді їх реалізації в Україні; визначенні напрямів удосконалення механізмів регулювання розвитку малого та середнього бізнесу в регіонах; вивченні особливостей реформування системи управління розвитком транспортної інфраструктури та аналізі фінансового забезпечення управління нею в умовах децентралізації влади.

Розрахована на науковців, економістів, фінансистів, керівників органів влади різних рівнів управління.

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-966-02-8474-6

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» (Протокол №10 від 27.12.2017 р.).

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2018.

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади модернізації механізмів реалізації державної регіональної політики України	6
1.1. Концептуальні засади модернізації механізмів реалізації державної регіональної політики України	6
1.2. Світовий та вітчизняний досвід оцінювання ефективності регіональної політики	20
Розділ 2. Стратегічне планування в системі механізмів регіональної політики	30
2.1. Принципи та детермінанти формування сучасної системи стратегічного планування регіонального розвитку	30
2.2. Моніторинг Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року	38
Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності	54
3.1. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком	54
3.2. Аналіз використання програмно-цільового та проектного інструментарію регулювання соціально-економічного розвитку територій	63
3.3. Фінансові інструменти державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів	83
3.4. Соціологічне дослідження щодо оцінки ефективності реалізації регіональної політики	114
Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні	121
4.1. Секторальна бюджетна підтримка як ключовий механізм співпраці України з ЄС для реалізації секторальних реформ	121
4.2. Організаційно-інституційні особливості механізму секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні у сфері регіональної політики	129
4.3. Аналіз проблем реалізації проектів секторальної бюджетної підтримки ЄС та шляхи їх вирішення	134
Розділ 5. Механізми регулювання розвитку бізнесу в регіонах	144
5.1. Класифікація та структура механізмів регулювання розвитку підприємництва	144
5.2. Аналіз розвитку, підтримки та умов ведення бізнесу в регіонах України	151
5.3. Напрями удосконалення механізмів регулювання розвитку малого та середнього бізнесу в регіонах	164
Розділ 6. Механізми управління розвитком транспортної інфраструктури регіонів в умовах децентралізації	173
6.1. Сутність реформування системи управління дорожнім господарством в умовах децентралізації	173
6.2. Аналіз фінансових інструментів управління транспортною інфраструктурою регіонів та пропозиції щодо їх удосконалення	179
Список використаних джерел	188
Додатки	197

ВСТУП

З огляду на наявність в Україні комплексу невирішених проблем регіонального розвитку та посилення соціально-економічних територіальних диспропорцій доходимо висновку про недостатню ефективність діючої регіональної політики. На сьогоднішній день жоден нормативно-правовий акт, у тому числі Концепція державної регіональної політики та Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII, не визначає чіткого механізму взаємодії управлінських структур у трьохрівневій системі управління територіальним розвитком. Насамперед йдеться про необхідність забезпечення синхронізації дій на національному, регіональному та місцевому рівнях, визначення пріоритетів та принципів реалізації регіональної політики щодо підтримки розвитку територіальних громад, створення на регіональному рівні інституцій, що координуватимуть співпрацю регіональної влади й територіальних громад, а також сприятимуть горизонтальній взаємодії та координації діяльності між органами місцевого самоврядування.

Ситуація, що склалась доводить необхідність імплементації європейських стандартів управління регіональним розвитком в Україні. Зокрема: проведення реформ з метою децентралізації та деконцентрації влади, оптимізації адміністративно-територіального устрою тощо. Саме тому в час реформаційних змін у системі державного управління та місцевого самоврядування актуальним завданням для вітчизняної науки є розробка конкретних рекомендацій щодо удосконалення регіональної політики в умовах децентралізації влади, базовою ідеєю якої є розширення повноважень місцевої влади та отримання відповідного ресурсного забезпечення, зокрема територіальних громад.

Функціонування економіки регіонів значною мірою визначається розвитком інституційного забезпечення, що визначає господарську поведінку економічних суб'єктів, загальну результативність їх діяльності, а також ефективність реалізації регіональної політики. У зв'язку з цим дослідження інституційного забезпечення регіональної політики є важливим науковим і прикладним завданням, від розв'язання якого залежить ефективність управління територіями.

Вступ

Отже, сучасний кризовий стан, який охопив усі сфери господарського комплексу держави і її регіонів, вимагає системних, кардинальних, цілеспрямованих змін у формуванні та реалізації регіональної політики на всіх територіальних рівнях.

Авторський колектив: д.е.н., проф. Шульц С.Л. (розділи 1, параграф 2.2), д.е.н., с.н.с. Максимчук М.В. (розділ 5), к.е.н., с.н.с. Луцків О.М. (розділ 3), к.е.н. Габрель М.С. (параграф 3.4), к.е.н. Попадинець Н.М. (розділ 2), к.е.н. Карп'як М.О. (розділ 4), к.е.н. Назаркевич О.Б. (розділ 6).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

1.1. Концептуальні засади модернізації механізмів реалізації державної регіональної політики України

Державна регіональна політика в Україні на сьогоднішній день не забезпечила мінімізації ризиків, пов'язаних з диспропорційністю територіального розвитку, що призвело до консервування та й загалом до поглиблення міжрегіональних диспропорцій, дезінтеграції національного економічного простору та зростання соціальної напруги в суспільстві. Зазначене вказує на необхідність розробки нових підходів до формування та реалізації державної регіональної політики, яка сприятиме економічному зростанню територій, перетворенню регіональних відмінностей у нові можливості для їх соціально-економічного розвитку та забезпечення високого рівня якості життя населення незалежно від місця проживання.

Сутність регіональної політики в різних країнах різниться в залежності від масштабів її впливу. В деяких країнах вона розглядається достатньо широко – як державне регулювання територіального розвитку, в інших – реалізується шляхом використання обмеженої кількості інструментів¹. Для України в умовах децентралізації влади актуальним є широке розуміння регіональної політики.

Я. Жаліло вважає, що оскільки цілі та пріоритети місцевого розвитку не завжди відповідають завданням державної регіональної політики, тому не слід ототожнювати державну регіональну політику з децентралізацією². На Децентралізацію слід розглядати як елемент, етап політики регіонального розвитку.

На сьогоднішній день державна регіональна політика охоплює ширший спектр управлінських впливів, як в напрямку підтримки та стимулювання

¹ Дунаєв І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації / І.В. Дунаєв. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2017. – С. 13

² Жаліло Я.В. Про принципи сучасної політики регіонального розвитку.[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politiki-regionalnogo-rozvitku-281358_.html

розвитку регіонів загалом, так і територій з особливими умовами розвитку (гірські, сільські тощо), тоді як децентралізація спрямована на передачу владних повноважень та бюджетів від державних органів влади органам місцевого самоврядування за рахунок чого місцева влада отримує більше прав у використанні власного потенціалу та ресурсів для вирішення проблем місцевого розвитку. Таким чином децентралізація є інструментом, який стимулює і створює умови для економічного зростання територій та покращення рівня життя населення.

Таким чином, в реаліях сучасних реформ, зокрема адміністративно-фінансової децентралізації відбувається переосмислення політики регіонального розвитку крізь призму пріоритетів та механізмів реалізації саме цієї реформи, що позначається на розширенні об'єктно-суб'єктного переліку учасників процесу управління регіональним розвитком. За цих умов необхідним є забезпечення системності управлінських впливів, взаємоузгодженості повноважень та їх ресурсного забезпечення, а також посилення відповідальності регіональної і місцевої влади. Однак при цьому слід враховувати і те, що ефективність локальних процесів не завжди сприятиме ефективності регіональних через ризик загострення центрально-периферійних відносин, стагнацію територій з нижчим потенціалом розвитку, неможливість вирішення або консервації проблем, які потребують значних ресурсів.

Розглядати державну регіональну політику доцільно в ракурсі двох методологічних підходів, які розкривають її сутність:

розподільчого (функціонально-рівневого), який базується на переході від суто централізованої до ієрархічної моделі інституційної структури влади, функцій, повноважень і ресурсного забезпечення територій;

синергетичного, який зорієнтований на отримання сукупного ефекту від комплексу дій і заходів в сфері бюджетне вирівнювання, стратегічного та просторового планування, підтримки підприємництва та розбудови інфраструктури, секторальної підтримки тощо.

Існує думка, що «політика синергії, яка при правильному плануванні та реалізації забезпечує ефект набагато вищий, ніж ефект від суми окремих заходів галузевих політик. На відміну від галузевих політик вона, перш за все, має орієнтуватися на просторовий ефект певних політичних дій і заходів, програм і бюджетів, служити певним фільтром, через який окремі види

політики спрямовуються на конкретні території з метою досягнення оптимального (позитивного) ефекту та компліментарності заходів»³.

Наведені підходи в сукупності розширюють інструментарій механізмів регулювання регіонального розвитку. Так, в Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 року зазначається, що «регіональна політика – це передусім політика розвитку, яка включає розроблення заходів та інструментів, метою яких є не тільки безпосереднє розв’язання соціальних проблем, а й підвищення економічного потенціалу територій, збільшення продуктивності їх економіки, прибутковості місцевого бізнесу та зростання рівня доходів населення»⁴.

Еволюція державної регіональної політики України свідчить про незмінність її основних цільових та ціннісних орієнтирів, зокрема щодо підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів і зменшення міжрегіональної диференціації, а також забезпечення територіальної цілісності держави та сприяння міжрегіональній інтеграції. Як свідчить досвід реалізації регіональної політики в Україні впродовж років незалежності реалізація цих цілей вимагає поєднання та узгодження інструментів вирівнюючого та стимулюючого характеру (табл. 1.1).

Загалом, об’єктом державного регулювання виступають повноваження з регулювання регіонального розвитку, зокрема просторової організації територій, стратегування і програмування та налагодження системи фінансових взаємовідносин між різними рівнями влади.

Важливо, щоб в умовах розбудови нової інституційної архітектури системи регулювання регіонального розвитку було дотримано баланс управлінських впливів центрального, регіонального і місцевого рівнів та досягнуто консенсус між загальнонаціональними пріоритетами та потребами конкретних територій.

У процесі розробки та впровадження державної регіональної політики в Україні й досі відсутнє єдине бачення шляхів, механізмів та інструментів

³ Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політик / Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Київ. 2013. С.18.

⁴ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року / затв. Постановою КМУ від 6 серп. 2014 р. № 385 // Уряд. кур’єр. – 2014. – № 160. – (3 верес.).

Розділ І. Теоретико-методологічні засади модернізації механізмів реалізації державної регіональної політики України

Таблиця 1.1

Період	Етапи формування та реалізації державної регіональної політики в Україні	Характеристика періоду	Нормативно-правове підґрунтя реалізації регіональної політики
1991-1999 рр.	<ul style="list-style-type: none"> - Сформовано владні інституції, інституційно-правове середовище та підґрунтя становлення вертикалі державної влади, регіонального та місцевого самоврядування. - Визначено принципи територіального устрою держави, зокрема єдності та цілісності країни, послідовна централізації та децентралізації. - Визнано важливість розбудови місцевого самоврядування та підвищення його ролі у розв'язанні соціально-економічних проблем регіонів. 	<ul style="list-style-type: none"> - Сформовано владні інституції, інституційно-правове середовище та підґрунтя становлення вертикалі державної влади, регіонального та місцевого самоврядування в Україні» (1997 р.); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.); Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; проект Закону «Про концепцію державної регіональної політики» (1999 р.) 	
2000-2008 рр.	<ul style="list-style-type: none"> - Визнано регіональну політику складовою загальнонаціональної політики. - Визначено засади формування і реалізації регіональної політики. - Визначено організаційно-правові та економічні засади стимулювання розвитку регіонів і подолання їх депресивності. - Започатковано укладання регіональних угод між центральною та регіональною владою. - Розроблено Державну стратегію регіонального розвитку до 2015 р. - Піднято питання щодо необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи. - Запроваджено в практику управління стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіонів і міст України. - Затверджено методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання. 	<ul style="list-style-type: none"> - Закон України «Про планування та забудову територій» (2000 р.); Закон України «Про Концепцію державної регіональної політики» (2001 р.); Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.); Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (2002 р.); Закон України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній республіці Крим значення для визнання територій депресивними» (2001 р.); Закон України «Про державні цільові програми» (2004 р.); Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.» (2006 р.); Постанова Уряду «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» (2006 р.) та «Про 	

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

Продовження табл. 1.1

Період	Характеристика періоду	Нормативно-правове підґрунтя реалізації регіональної політики
2009-2013 рр.	<ul style="list-style-type: none"> - Визнано необхідність запровадження механізмів бюджетної децентралізації. - Визнано необхідність врахування принципів моделі регіональної політики країн ЄС в умовах України. - Проведено адміністративну реформу та визнано доцільність проведення адміністративно-територіальної реформи. - Проголошено у якості пріоритетів регіональної політики міжрегіональну інтеграцію та стимулювання регіональних «точок зростання» економіки. - Обґрунтовано статус депресивних територій як законодавчої дефініції. - Загострення проблеми децентралізації влади та розширення повноважень влади територіальних громад. - Визнано необхідність реформи міжбюджетних відносин та проведенні поступової фіскальної децентралізації шляхом збільшення фінансової спроможності місцевих бюджетів і реформування системи трансфертів. - Створено Державний фонд регіонального розвитку. - Запроваджено систему оцінки результатів діяльності обласних державних адміністрацій. - Визнано необхідність взаємоузгодження і координації стратегічних цілей просторового розвитку із цілями загальнонаціонального розвитку. - Запроваджено механізми удосконалення взаємовідносин між регіональною та місцевою владою і бізнес-структурами. 	<ul style="list-style-type: none"> затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» (2007 р.). Бюджетний та Податковий кодекс України (2010 р.); Закони України «Про державну програму економічного та соціального розвитку України на 2010 рік» (2010 р.); «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики» (2010 р.); «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.); «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.); Указ Президента України «Про раду регіонів» (2010 р.); Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Розпорядження КМУ "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" (2014 р.); Постанова КМУ «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», Постанова КМУ «Питання державного фонду регіонального розвитку» (2012 р.); Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.».

Розділ 1. Теоретико-методологічні засади модернізації механізмів реалізації державної регіональної політики України

Продовження табл. 1.1

Період	Характеристика періоду	Нормативно-правове підрунтя реалізації регіональної політики
2014-по теперішній час	<p>Застосування інтегрованого підходу до формування і реалізації державної регіональної політики, який включає секторальну, територіальну та управлінську складові;</p> <p>Реалізація адміністративно-територіальна реформи шляхом створення ОТГ.</p> <p>Проводиться реформа бюджетної децентралізації, яка дозволила оптимізувати нерезноділ коштів на регіональний та місцевий рівень.</p> <p>Здійснюється горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток.</p> <p>Проводяться реформи в сфері секторальної децентралізації (освіта, медицина, культура).</p> <p>Запроваджено конкурсний відбір проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів Європейського Союзу.</p> <p>Розробка та реалізація проєктів, що фінансуються ДФРР та мікропроєктів на рівні ОТГ.</p>	<p>Законои України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.); «Про місцеві вибори» (2015 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» (2015р.); «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.); «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної ресторації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» (2015 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»(2015 р.); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» (2017 р.); Розпорядження КМУ «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (2014 р.); Розпорядження КМУ «План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (2016 р.); Бюджетний кодекс України (2017 р.); Постанова КМУ «Деякі питання фінансування програм та проєктів регіонального розвитку» (2017 р.) та ін.</p>

* Складено за: [Шульц С.Л. Регіональна політика в Україні: еволюційні засади та стратегічні перспективи / С.Л. Шульц // Регіональна політика в Україні: еволюційні засади та стратегічні перспективи. – Регіональна економіка. – 2014. – №3. – С.26-36; Концепція державної регіональної політики : затв. Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983].

узгодження трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складових комплексного виміру регіонального розвитку: секторального (галузево-секторального, що забезпечує стабільне функціонування регіональних економічних комплексів і їх стійке соціально-економічне зростання), територіально-просторового (з урахуванням досягнення збалансованого просторового розвитку, у т.ч. на рівні: міста – приміські території – сільські території; вирішення системних проблем периферійних, депресивних територій, міських агломерацій та прилеглих до них «зелених зон» тощо); управлінського (у т.ч. створення єдиної системи стратегічного планування і прогнозування розвитку держави та регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади, розвиток місцевого самоврядування тощо). Усвідомлення необхідності триєдиного підходу до формування нової регіональної політики – запорука підвищення конкурентоспроможності регіонів, досягнення збалансованого територіального розвитку, успішного здійснення комплексу започаткованих реформ, що впроваджуються на місцевому, регіональному рівнях, у межах України загалом⁵.

Сучасний етап реалізації державної регіональної політики пов'язаний із низкою ризиків серед яких:

- недостатній рівень координованості реформ в сфері державної регіональної політики, адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування та низки секторальних реформ;
- наявність хронічного конфлікту між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням і, відповідно, відсутність чіткого розмежування прав та повноважень регіональних, районних та місцевих органів управління і як наслідок нестабільність нормативно-правових умов реалізації реформ;
- невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв укрупнення адміністративних районів і чіткого розподілу повноважень щодо районного рівня влади;
- відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць, що породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, податки тощо;

⁵Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики. – К. : НІСД, 2013. – С. 3

- наявність проблеми законодавчого врегулювання та процедурних аспектів механізму передачі і використання земельних, майнових та інших ресурсів ОТГ, а в перспективі нових укрупнених адміністративних районів;
- недосконалість реформування діяльності *територіальних органів виконавчої влади* щодо реалізації ними контролюючих та координуючих функцій (відсутність контролю за ефективністю використання ресурсів ОТГ);
- невирішеність питань ресурсного забезпечення розвитку територій, зокрема територій з особливими проблемами розвитку;
- недосконалість існуючих інструментів механізму державної підтримки розвитку територій, які здебільшого використовуються не на «розвиткові цілі», а на вирішення поточних завдань, тобто покриття нестачі капітальних видатків місцевих бюджетів, а також відсутність гарантованих інструментів щодо фінансової підтримки розвитку цих територій.

Ці проблеми прямо чи опосередковано впливають на розбудову механізмів реалізації державної регіональної політики, соціально-економічної політики регіонів, в т.ч. у частині відносин між регіональною владою та територіальними громадами.

Державна регіональна політика сьогодні використовує інструменти міжбюджетного вирівнювання та програмно-проектний інструментарій стимулюючого впливу. З огляду на наявні інструменти можна говорити про активну та пасивну регіональну політику. Якщо пасивна регіональна політика включає інструменти міжбюджетного вирівнювання (дотації та субвенції), то активна - націлена на впровадження заходів стимулюючого впливу, реалізація яких прилятиме підвищенню рівня конкурентоспроможності економік регіонів.

На основі врахування важелів впливу пасивної та активної регіональної політики визначимо її засадничі детермінанти, які закладаємо в Концепцію удосконалення механізмів державної регіональної політики. До вказаних детермінантів належать:

- підвищення якості управління та адміністрування;
- залучення партисипативних інститутів суспільного впливу шляхом набуття ознак публічної політики через зростання ролі питань консенсусу і збалансованості інтересів різних груп населення та залучення їх до постановки та вирішення місцевих проблем;

- актуалізація та поширення інструментів державно- і муніципально-приватного партнерства;
- підвищення рівня взаємоузгодженості управлінських рішень між ієрархічними рівнями влади;
- досягнення компліментарності через узгодження секторальних реформ;
- забезпечення системного стратегування та програмно-цільового програмування;
- дотримання балансу між інструментами вирівнювання і стимулювання розвитку регіонів;
- зростання ролі фінансових інструментів стимулювання регіонального та місцевого розвитку;
- взаємоузгодженість політики стимулювання розвитку «точок зростання» та підтримки економічно менш розвинутих та депресивних територій;
- залучення «м'яких» інститутів як обов'язкових чинників сприяння сталому розвитку регіонів;
- впровадження нових управлінських технологій (наприклад, електронні адміністративні послуги чи міжмуніципальне партнерство);
- імплементація інституційного базису регіональної політики ЄС;
- гармонізація внутрішньосистемних заходів регіональної політики та зовнішніх впливів тощо.

Акцентуємо увагу на необхідності підвищення ролі територіальних громад як первинної ланки активної регіональної політики.

В умовах реалізації реформи адміністративно-фінансової децентралізації відбувається зростання ролі фінансових інструментів регулюючого впливу держави. Зростання вагомості фінансових інструментів реалізації регіональної політики доводить і досвід реалізації регіональної політики країн ЄС. Так, якщо у 1994-1999 рр. Європейським фондом регіонального розвитку (ERDF) у якості фінансових інструментів було витрачено 300 млн євро, то у 2007-2013 рр. обсяги коштів на підтримку регіонального розвитку становили 12 млрд грн., а вже у 2014-2020 рр. держави-члени ЄС планують освоїти з різних фондів 20 млрд євро⁶.

Сучасний вектор регіональної політики ЄС спрямований на зменшення диспропорційності насамперед в інноваційному розвитку прикордонних та

⁶Financial instruments in practice: uptake and limitations. Retrieved from: <https://strathprints.strath.ac.uk/65332/>

відсталіх регіонів, а також підвищення ресурсної продуктивності територій загалом.

В умовах реалізації сучасної регіональної політики країн ЄС важливим є те, що масштаби фінансування значно відрізняються між країнами та регіонами: у деяких країнах, зокрема в Центральній та Східній Європі, масштаб політики згуртування має макроекономічний вимір і є основним джерелом фінансового забезпечення економічного розвитку. В інших країнах, особливо в Північній та Західній Європі, масштаби фінансування можуть бути відносно незначними за умов концентрації більших зусиль на внутрішньому рівні. До того ж фінансові інструменти, спрямовані на вирішення різних цілей регіональної політики, використовують різні режими залучення коштів, які залежать від рівня економічного розвитку країни, адміністративної спроможності, характеру приватних фінансів та просторової доступності. Характерною особливістю сучасної регіональної політики ЄС є і те, що вона спрямована на усунення розбіжностей між країнами та регіонами шляхом використання інституційних та адміністративних можливостей, як державного, так і приватного сектору в регіонах з нижчими показниками розвитку.

Наведене вище не тільки підтверджує зміни у фінансовому забезпеченні регіональної політики країн членів ЄС, а й її пріоритетів та механізмів реалізації (табл. 1.2).

Варто відзначити, що ключовими чинниками регіонального розвитку в країнах-членах ЄС сьогодні визнано інноваційну активність, людський капітал та ефективні інститути (ефективне управління). Акцентується увага саме на цих детермінантах регіонального розвитку та трансформації традиційної моделі регулювання регіонального розвитку, у якій визначальну роль раніше відігравали базова інфраструктура та внутрішні інвестори. Слід відзначити, що в умовах України вказані детермінанти із цілком зрозумілих причин зберігають свою значимість.

Європейські вчені зосереджують увагу на значенні мережевих структур як чинника конкурентоспроможності регіонів. Йдеться не просто про прямі зв'язки між економічними агентами, а про різноманітність та відкритість зв'язків, що забезпечують регіонам додаткові конкурентні переваги⁷.

⁷ Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe November. Retrieved from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/pirs.12351>

Таблиця 1.2
Еволюційний дискурс пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики країн членів ЄС

Період	Чинники, що зумовили зміни	Основні ознаки та пріоритети регіональної політики
Період становлення регіональної політики ЄС (70-ті - 80-ті роки XX століття)	<ul style="list-style-type: none"> - Виникнення потреби у відродженні старих промислових регіонів. 	<ul style="list-style-type: none"> - Політика базувалась на системі спільного фінансування регіональної політики держав-членів; - Запровадження заходів активної регіональної політики; - Організація діяльності спеціалізованих структурних фондів (ERDF) та вибір пріоритетів фінансової допомоги; - Подолання регіональних і структурних диспропорцій шляхом підтримки найбільш слабких регіонів; - Підтримка розвитку інфраструктури; - Спрямування ресурсів структурних фондів на довгострокову перспективу і розвиток відсталих регіонів за встановленими критеріями.
Період корекції регіональної політики ЄС (80-ті роки XX ст. - початок XXI ст.)	<ul style="list-style-type: none"> - Виникнення потреби у забезпеченні економічної та соціальної єдності для проведення спільної регіональної політики згуртування; - розширення учасників ЄС. 	<ul style="list-style-type: none"> - Регіональна політика ЄС ґрунтувалася на засадах солідарності; - До пріоритетів регіональної політики віднесено: сприяння розвитку і зміні структури відсталих регіонів; конверсію або перебудову регіонів, які зазнали відчутних втрат внаслідок промислових спадів; подолання застійної безробіття в регіонах; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформу спільної сільськогосподарської політики; розвиток і зміна структури регіонів з низькою щільністю населення; підтримка розвитку транспортної інфраструктури між центральними та віддаленими регіонами і вирішення екологічних проблем; - Створення Фонду згуртування та визначення принципів його функціонування.

Продовження табл. 1.2

Період	Чинники, що зумовили зміни	Основні ознаки та пріоритети регіональної політики
Період трансформації регіональної політики ЄС (початок ХХІ ст.- 2013 р.)	<ul style="list-style-type: none"> - Посилення впливу процесів глобалізації; - активізація інноваційних процесів у світовій економіці. 	<ul style="list-style-type: none"> - Регіональна політика Європейського Союзу стала відносно самостійним напрямком діяльності інститутів ЄС; - Формування нової, активної ролі регіонів у розвитку ЄС; - Зосередження Фонду європейського регіонального розвитку на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю та надання підтримки інтегрованим програмам; - Зростання ролі регіонів у реалізації інноваційної політики; - Акцентування уваги на соціальній політиці (згуртування і між регіонами, і між прошарками суспільства); - Посилення міжрегіонального співробітництва у глобальному просторі; - Забезпечення прозорості процесу реалізації регіональних стратегій і програм; - Пріоритет надається регіональним проектам, які сприяють реалізації трансєвропейських мереж.
2014 р. – по цей час	<ul style="list-style-type: none"> - Зміна пріоритетів відповідно до програм регіонального розвитку «Горизонт 2020» зокрема: першою наука (Excellent Science), лідерство у промисловості (Industrial Leadership) і суспільні виклики (Social Challenges). 	<ul style="list-style-type: none"> - Регіональна політика базується по полицентричній концепції просторового розвитку, необхідності забезпечити фінансування розвитку досліджень та інновацій для економічного зростання, а також соціальну інклюзію населення; - Спрямована на ефективне використання спроможності об'єднаних зусиль різних напрямків політики і територіального співробітництва для досягнення сталого зростання; - Стратегічними пріоритетами регіональної політики ЄС є: знання та інновації; ефективне використання ресурсів; інклюзивне зростання – соціальна та територіальна згуртованість.

*Складено за: [Шульц С.Л. Регіональна політика в Україні: еволюційні засади та стратегічні перспективи / С.Л. Шульц // Регіональна політика в Україні: еволюційні засади та стратегічні перспективи. – Регіональна економіка. – 2014. – №3. – С. 26-36].

Проблема інноваційності економіки європейських регіонів розглядається в аспекті дифузії інновацій, тобто в ракурсі регіонів, здатних продукувати інновації і тих, де їх наслідують. Інновації в ЄС зосереджені у відносно невеликій кількості регіонів, головним чином, у Північній та Західній Європі⁸. Українські регіони в цьому контексті стикаються з проблемою обмеженості можливостей продукування інновацій, не говорячи вже про мобільність інновацій. Вирішення цієї проблеми лежить в площині взаємоузгодженості управлінських впливів: держави, яка створить інституційні умови для розвитку, наприклад, об'єктів інноваційної інфраструктури (технопарків, наукових парків і технополісів тощо) та регіонів і територіальних громад, які ініціюють та реалізуватимуть створення та функціонування таких структур.

Проблема людського капіталу європейській регіональній політиці розглядається крізь вплив міграції та необхідність інтеграції мігрантів, який різниться між регіонами та містами і потребує вирішення проблемних соціальної інтеграції. Така політика реалізується шляхом сприяння національному зростанню через моделі підвищення регіональної "конкурентоспроможності" (Австрія, Бельгія, Греція, Нідерланди), зменшення структурних регіональних економічних диспропорцій (Німеччина, Італія, Іспанія) або комбінації цілей конкурентоспроможності та справедливості (Чехія, Фінляндія, Франція, Польща, Португалія, Румунія, Словенія, Велика Британія). Сьогодні акцентується увага на проблемах ринків праці, мобільності робочої сили та нерівномірності рівнів захворюваності населення⁹.

Ефективність управління в європейській регіональній політиці пов'язують з недостатньою якістю інституцій управління регіональним розвитком, своєчасністю використання ресурсів, узгодженістю та якістю програм і проєктів. Так, у звітах про згуртованість ЄС (2014, 2017 рр.) наголошується, що низька якість адміністрування є важливим питанням реалізації регіональної політики. Як зазначають європейські вчені «витрати

⁸ Effects of EU regional policy: 1989-2013– Retrieved from: https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf

⁹ Effects of EU regional policy: 1989-2013. Retrieved from: https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf

на регіональну політику стануть менш ефективними, якщо не буде поліпшення якості уряду»¹⁰.

Сучасні інструменти державної регіональної політики в розрізі напрямів управлінського впливу та заходів регіональної політики відображають його комплексний характер (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Класифікаційні групи інструментів державної регіональної політики

В умовах України удосконалення регіональної політики та механізмів її реалізації має відбуватись за умов забезпечення комплексного підходу до управління регіональним розвитком, що забезпечить:

- збалансування управлінських впливів шляхом покращення координації політики між різними рівнями державної влади і місцевим самоврядуванням; горизонтальної інтеграції всіх секторальних політик, що забезпечуватиме синергетичний ефект управлінських рішень. В цьому контексті вкрай важливим є також питання узгодженості міської та регіональної політики;
- врахування територіальної специфіки, яка має сприяти дієвості управлінських впливів на локальному рівні;
- створення умов для розвитку мережевих форм економічних суб'єктів на міжрегіональному, макрорегіональному, національному і міждержавному рівнях тощо.

¹⁰Там само

1.2. Світовий та вітчизняний досвід оцінювання ефективності регіональної політики

Оцінка ефективності – це сукупність аналітичних методик вивчення і вимірювання фактичних результатів державної політики, що дозволяє визначити, якою мірою діяльність державних інститутів відповідає проголошеним національним цілям¹¹.

Сутність ефективності управління розкривалась класичною теорією державного управління в контексті чіткого розподілу цілей, завдань і методів, практики адміністрування та вибудовування раціональної структури управління, наукового обґрунтування принципів діяльності влади. М. Вебер у своїх наукових працях прийшов до висновку про те, що ефективне управління забезпечується за рахунок дисципліни, відповідальності і стабільності.

На початку ХХ століття поширились ідеї А. Файоля, Г. Форда, Г. Емерсона («школа наукового менеджменту»), які відстоювали думку, що за допомогою економії часу і ресурсів досягається ефективність управління.

У 1930-1950 рр. автори «Доктрини людських відносин» (Е.Мейо, Д.Морено, Д. Макгрегор, Ф. Ротлісбергер, А.Маслоу, О.Херцбергер) на перший план висували соціальний аспект людської життєдіяльності і, відповідно, ефективність управління пов'язували з дією соціально-психологічних факторів (задоволеності характеру і умов праці, стилю управління, неформальних взаємин в колективі). Серед інших зарубіжних вчених, які досліджували проблему ефективності державного управління можна назвати Р. Акоффа, І. Ансоффа, Дж. Бреннана, П. Бурдье, Дж. Бьюкенена, Е.Грея, Т.Гейлера, Д.Гелбрейта, К.Друри, Р.Каплана, М.Крозье, К.Макконнелла, Г.Минсберга, Д.Норта, Р.Нельсона, Д.Осборна, Н.Оуена, В.Парето, П.Пластріка, Г.Саймона, Л.Террі, Л.Урвіна, Д.Фостера, Й.Шумпетера, Г.Ешурта та інших.

В останні десятиріччя в світі сформовано дві концепції державного управління: New Public Management (нове державне управління) і Good Governance («хороше управління»)¹².

¹¹Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів / П. Матвієнко // Економіка України. - 2007. - № 5. - С. 26-35

¹²International framework: good governance in the public sector. Retrieved from: <http://www.cipfa.org/~media/files/publications/standards/ifac/internationalframeworkgoodgovernanceinthepublicsectorifa2.pdf>

Важливою структурною складовою механізму оцінки ефективності є визначення її принципів. Під такими принципами слід розуміти систему загальних вимог чи обмежень щодо дослідження оцінки ефективності функціонування механізму регулювання процесів економічного розвитку регіонів, до яких мають бути віднесені: логічність, об'єктивність, своєчасність, пропорційність, доцільність, взаємопов'язаність, гуманність, визначеність.¹³

Реалізація ефективної регіональної політики вимагає отримання регулярного зворотного зв'язку. При цьому отриманий від реалізації політики результат в першу чергу залежить від поставлених перед регіональною політикою цілей.

При визначенні методики оцінки ефективності механізму регулювання процесів економічного розвитку регіонів необхідно виходити із таких позицій:

- функціонування даного механізму передбачає моніторинг, на основі якого здійснюється систематичне та безперервне збирання, аналіз і використання інформації щодо його функціонування для корегування основних його структурних елементів – методів, інструментів, заходів з метою прийняття ефективних управлінських рішень, які, у свою чергу, в подальшому забезпечать кращі показники ефективності функціонування механізму регулювання процесів економічного розвитку регіонів ніж попередні;
- по-друге, крім моніторингу необхідне також періодичне оцінювання механізму самого державного регулювання процесів економічного розвитку регіонів, що передбачає визначення доречності та дотримання стратегічних цілей, відстеження ефективності і результативності, впливу та сталості у його функціонуванні на соціально-економічні процеси розвитку регіонів. Оцінка має забезпечувати достовірну, корисну інформацію та надавати змогу використовувати набутий досвід в процесі прийняття ефективних управлінських рішень.

Моніторинг і оцінку ефективності реалізації пріоритетних напрямів регіональної політики доцільно здійснювати за показниками, які відображають як загальні результати розвитку економіки регіону та її

¹³Методологія комплексної оцінки рівня соціально-економічного розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць : монографія / Л. М. Зайцева, В. В. Антонов, С. М. Серьогін та ін. ; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 132 с.

окремих галузей, так і зміни його фінансового стану, розвитку інфраструктури, демографічної ситуації, рівня життя і доходів населення. Ця група показників включає: валовий регіональний продукт (усього та в розрахунку на одну особу); індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту; кількість суб'єктів Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (в тому числі включених та виключених з нього протягом року); кількість підприємств – суб'єктів підприємницької діяльності; кількість фізичних осіб, зайнятих підприємницькою діяльністю; наявність основних засобів та рівень їх зносу; індекси промислової продукції; обсяги та індекси продукції сільського господарства; індекси виконаних будівельних робіт; індекси обороту роздрібною торгівлі; обсяги споживання паливно-енергетичних ресурсів у розрахунку на 1 грн валової доданої вартості; чисельність населення на кінець року; коефіцієнти народжуваності, смертності і природного приросту; середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників; індекси номінальної та реальної заробітної плати. Здійснення моніторингу передбачає аналіз зазначених показників.

Існує чимало різних методик оцінки ефективності функціонування механізму регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Найбільшу увагу цим питанням приділено в роботах: М.Бутка, С.Захаріна, П.Матвієнка, Т.Уманець.

Всі розроблені методики залежно від викладеної інформації умовно можна поділити на три групи: методики, що базуються на експертних оцінках; методики, що базуються на статистичній інформації; методики, що базуються на експертно-статистичних розрахунках.

Алгоритм оцінки ефективності функціонування механізму регулювання процесів економічного розвитку регіонів складається з таких етапів.

1. Формування мети оцінки, оскільки даний механізм має забезпечувати реалізацію стратегічних цілей розвитку регіонів і держави, тому необхідно визначити певний набір оцінювальних критеріїв.

2. Розробка критеріїв оцінки. При визначенні оцінки ефективності даного механізму необхідно визначити такі критерії, які будуть характеризувати різні прояви державного регулювання, рівень і якість цього механізму відповідно до потреб та інтересів регіону.

3. Добір показників та їх кількості, на базі яких буде здійснюватись визначення оцінки, що характеризують ефективність функціонування механізму регулювання процесів і його вплив на економічний розвиток регіонів.

Потрібно зауважити, що залежно від визначеної мети, вимог до оцінки, чи то її критеріїв, глибина аналізу, кількість та набір показників може змінюватися.

Систему показників оцінки ефективності механізму державного регулювання процесів економічного розвитку регіонів можна згрупувати за такими блоками: показники ефективності використання наявних ресурсів регіону; показники соціального розвитку; показники інвестиційної привабливості регіону; показники екологічного розвитку. Зазначений підхід базується на оцінці досягнутих результатів.

Прозорість процесу реалізації стратегії та програми регіональної політики є важливою складовою оцінки ефективності управління у країнах-членах ЄС. Вимірювання ефективності регіональної політики країн-членів ЄС може визначатися результатами дії таких її напрямів, як економічний, політичний, історико-культурний, суспільний. Економічний пов'язаний із рівнем залучення інвестиційних ресурсів, новітніх технологій, розширення зовнішньоекономічних зв'язків. Результати дії політичного напрямку визначаються зростанням рівня забезпечення більшої самостійності регіонів на міжнародній арені. Історико-культурний напрям знаходить свій прояв у поширенні культурного надбання і історичної спадщини регіонів. Суспільний напрям є основою активізації участі регіонів у економічному, культурному, політичному розвитку національної економіки.

Важливим кроком у підвищенні рівня соціально-економічного розвитку регіонів країн-членів ЄС стало затвердження стратегії соціально-економічного розвитку ЄС на період до 2020 р. «Європа 2020». Це стратегія інтелектуального, стійкого і всеосяжного зростання, що скоректована з врахуванням уроків кризи, в якій викладені уявлення про соціальну ринкову економіку Європи в XXI ст. загальне зростання: створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує згладжування соціальних і територіальних відмінностей. У стратегії «Європа 2020» на перший план висуваються три взаємодоповнюючих пріоритети: інтелектуальне зростання: розвиток економіки, що спирається на знання і інновації; стабільне зростання: сприяння ефективному використанню ресурсів, створенню більш економічної, і, головне, більш конкурентоздатної економіки.

В основі стратегії знаходяться конкретні дії на рівні ЄС і національному рівні. Усі країни-члени ЄС прийняли свої національні завдання в кожному з цих напрямів. Досліджуючи характеристики та завдання регіональної

політики країн-членів ЄС відмітимо, що певні її особливості властиві кожній із країн.

Основними об'єктами регіональної політики країн-членів ЄС є регіони другого рівня. У Бельгії та Франції – це провінції; Великобританії – групи графств; Італії, Люксембурзі, Греції – регіони; Данії, Ірландії – групи амперів; Іспанії – автономні громади; Нідерланди – комісії регіональної координації; Німеччині – урядові округи.

Така градація об'єктів регіональної політики, а також особливості соціально-економічного розвитку країн обумовлюють відмінності методичних підходів до оцінки її ефективності.

Європейські країни мають різні традиції щодо оцінки державної та регіональної політики. Для деяких країн оцінка державної політики є установленою практикою (наприклад, Німеччина, Нідерланди, Великобританія); для інших – оцінка політики більш сучасна практика, яка стимульована приєднанням до ЄС (наприклад, Австрія, Італія та Польща) (табл. 1.3).

Причинами посилення уваги до оцінки регіональної політики в країнах ЄС є необхідність обґрунтування рішень з перерозподілу фінансових ресурсів в рамках реалізації Політики згуртованості, а також наявність законодавчих вимог (Норвегія, Англія). Так, у Фінляндії, Німеччині та Нідерландах обов'язковим є контроль та оцінка ефективності програм регіонального розвитку і це передбачено в Законі про регіональний розвиток¹⁴.

В деяких країнах оцінку проводять зовнішні незалежні оцінювачі шляхом використання таких її форм як аудит, звітність, зовнішні експертні оцінки (наприклад, Німеччина, Велика Британія або Нідерланди). Відповідальність за оцінку політики покладено на національний рівень в Нідерландах, Норвегії, Швеції Англії та Шотландії, а на субнаціональний – в Австрії. У Фінляндії, Франції, Німеччині, Італії і Польщі оцінка регіональної політики проводиться як на національному, так і на федеральному та регіональному рівнях. У Франції ефективність політики оцінюється переважно на національному рівні, але на регіональному рівні влада несе відповідальність за оцінку програм політики згуртування.

¹⁴Evaluating the Effectiveness of Regional Policy. – Retrieved from: http://www.eprc-strath.eu/uploads/eprc/documents/PDF_files/EPRP_91.pdf

Розділ 1. Теоретико-методологічні засади модернізації механізмів реалізації державної регіональної політики України

Таблиця 1.3

Аналіз значимості та причин проведення оцінки ефективності регіональної політики			Оцінка політику
Країна	Оцінка важливості	Причини інтересу до проведення оцінки регіональної політики	Оцінка політику
Австрія	Середній рівень – в даний час основна увага приділяється витратам на заходи регіональної політики.	Розподіл коштів політики згуртованості, а не оцінка політики.	Інтерес зацікавлених сторін, зумовлений нормами ЄС.
Фінляндія	Високий рівень – оцінка інституціоналізована на внутрішньодержавному рівні (Закон про регіональний розвиток). Високий інтерес зацікавлених сторін до оцінки впливу інструментів регіональної політики в умовах скорочення фінансування.	Скорочення фінансових ресурсів.	Високий рівень політичного та громадського інтересу.
Франція	Високий рівень – оцінка інституціоналізована в рамках реформи модернізації публічної політики.	Суперечка щодо скорочення витрат та посилення політичного і громадського інтересу до оцінки державної політики.	Високий рівень політичного та громадського інтересу.
Німеччина	Високий рівень – оцінка інституціоналізована, висока культура та якість оцінки.	Законодавство, політичний та громадський інтерес, наявність традицій.	Високий рівень політичного та громадського інтересу.
Італія	Середній рівень – традиційність оцінки програм.	Положення ЄС. Політичний інтерес в регіонах.	Низький на національному і високий на регіональному рівні.
Нідерланди	Високий рівень – традиційність оцінки.	Внутрішнє законодавство про державні рахунки, традиції оцінки.	Високий політичний та адміністративний.
Норвегія	Високий рівень - наявність культури оцінки	Політичний та законодавчий – Міністерство має щорічно звітувати парламенту.	Високий політичний та адміністративний.
Польща	Високий рівень – практично не здійснювалась до вступу в ЄС, проте безперервно зростає.	Розмір фінансування до теперішнього часу і на перспективу; усвідомлення скорочення обсягів фінансування ЄС після 2020 року.	Високий політичний та адміністративний.
Швеція	Високий рівень – внаслідок реалізації політики регіонального зростання.	Підвищення ефективності регіональної політики.	Середній - інтерес зацікавлених сторін та громадськості.
Швейцарія	Високий рівень – збільшений з моменту впровадження.	Нова регіональна політика, запроваджена у 2008 році. Розуміння значення проєктів.	Високий політичний та адміністративний.

*Складено за: [Evaluating the Effectiveness of Regional Policy. – Retrieved from: http://www.eprc-strath.eu/uploads/eprc/documents/PDF_files/EPRP_91.pdf]

Учасниками процесу оцінювання є консультанти і науковці, державні науково-дослідні інститути, національна та регіональні агентства, Національне контрольно-ревізійні управління, Міністерства та органи влади¹⁵.

Слід додати, що більшість оцінок зосереджені на оцінці впливу конкретних програм на розвиток певної території та обліку грошових коштів (особливо актуально це для Великобританії (Англія), Німеччини, Нідерландів та Норвегії).

В ході проведення таких оцінок використовується різноманітна методологія, зокрема: макроекономічне моделювання, економетричний та статистичний аналіз, мікроеконометричний контрафактний аналізі якісний аналіз ситуацій.

Хоча оцінювання, доволі часто має обмежений вплив на регіональну політику, однак в європейській практиці є приклади припинення дії певних інструментів політики, коригування алгоритмів вибору проектів, процедур їх відбору та інституційних змін загалом.

Отже, механізм оцінки ефективності регіональної політик в країнах ЄС залежить від специфіки регіональної політики в кожній країні.

В «інтегрованих» країнах (Ірландія, Греція, Португалія та Іспанія) регіональна політика проводиться в умовах слабкого розвитку національної економіки у порівнянні з іншими країнами-членами ЄС, тобто особлива увага приділяється проблемам національного економічного розвитку, рішенню ж проблем регіонального розвитку відводиться другорядна роль.

Конституції Німеччини і Італії, що характеризуються великими внутрішніми відмінностями – між північчю і півднем Італії, а також між «старими» і «новими» землями Німеччини, визначають принципи справедливого розвитку, приділяючи тим самим велику увагу питанням регіональної політики. У якості першорядної задачі регіональної політики виділяється забезпечення можливості для структурно слабких регіонів брати активну участь у соціально-економічному розвитку країни шляхом мінімізації впливу негативних факторів, які пов'язані з положенням цих регіонів. Регіональна політика націлена на зміцнення їх економічного зростання. Для досягнення даної мети створюються довгострокові і конкурентоспроможні робочі місця, дозволяючи при цьому стабілізувати ситуацію на регіональному ринку праці і полегшити проведення структурних

¹⁵Evaluating the Effectiveness of Regional Policy. – Retrieved from: http://www.eprc-strath.eu/uploads/eprc/documents/PDF_files/EPRP_91.pdf

перетворень. У Німеччині ефективність визначається в цілому по відношенню до конкретних цілей та конкретних інструментів регіональної політики.

Таким чином, для цих країн характерним є комплексний підхід, який передбачає оцінку ефективності для окремих компаній ефектів, інструментів регіональної політики та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за різними напрямками соціальної та економічної політики (бенчмаркінг).

Щодо регіональної політики скандинавських країн (Фінляндії та Швеції), то тут головним її напрямом є вирішення проблем віддалених північних територій, хоча велика увага приділяється і рівномірному розвитку регіонів по країні.

Безпосередньо оцінка ефективності регіональної політики базується на звітності політичних діячів. У цих країнах така оцінка вкладається в рамки «плюралістичного» підходу, тобто базується на оцінці ефективності управління витратами.

Країни північної Європи (Австрія, Франція, Данія, країни Бенілюкс та Великобританія) не проводять активну регіональну політику, тому для них проблема нерівномірного розвитку регіонів є менш актуальною. Найбільша увага приділяється залученню інвестицій у внутрішні регіони. Регіональна політика є здебільшого процесом промислової реструктуризації регіонів. Вона як складова частина існуючого підходу в рамках політики «відродження» має яскраво виражену мету – поліпшення конкурентоспроможності окремих регіонів та вирішення проблем зайнятості населення.

У зв'язку з цим для оцінки ефективності регіональної політики у Великобританії використовується «менеджерський» підхід, який базується на оцінці ефективності управління витратами. Оцінка ефективності регіональної політики у Данії базується на звітності політичних діячів – «демократичний» підхід.

Слід відмітити, що у таких державах, як Болгарія, Угорщина, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Румунія, Чехія, Естонія, тобто країн, які набули членство у ЄС значно пізніше (2004, 2007 рр.) та мають відносно низький рівень соціально-економічного розвитку, проведення регіональної політики тягне за собою певні особливості та складності, що потребує додаткового вивчення.

Проаналізувавши розвиток регіональної політики в країнах-членах ЄС, можна зробити висновок, що її ефективність у всіх країнах практично

визначається рівнем розвитку та можливостями створення умов, які дозволяють регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і тим самим збільшити їх внесок у розвиток національних економік, що і є головним завданням регіональної політики країн-членів ЄС.

Зазначені вище підходи до оцінювання ефективності регіональної політики мають низку переваг, зокрема:

- можливість здійснювати групування показників за основними напрямками діяльності регіональних органів влади, що дозволяє проводити аналіз за певними напрямками їх діяльності;
- можливість на основі отриманих результатів проводити порівняння між різними територіями;
- можливість залучати для оцінки інтегральних індикаторів за окремими тематичними площинами.

Крім того вказані методичні підходи містять низку недоліків:

- підміна критерію ефективності критерієм результативності;
- односторонність оцінки при визначенні інтегральних показників за певним напрямом соціально-економічної політики та сферою управлінського впливу;
- велика кількість показників оцінки.

Для України вкрай важливим в умовах реалізації реформи децентралізації влади є досвід Німеччини щодо використання методів вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Цей досвід доводить, що методи вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування впливають на управління територіальним розвитком у багатьох відношеннях¹⁶:

- у горизонтальному вимірі методика вимірювання ефективності спрямована на зміну характеру взаємодії органів місцевого самоврядування. Практики політичного контролю, засновані на системі показників ефективності, сприяють зміні характеру прийняття політичних рішень органами місцевого самоврядування і дозволяють проводити довгострокове планування і прогнозування результатів програм і політики загалом;

¹⁶ Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. – Retrieved from: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852310372050>

- система показників ефективності може бути також застосована для порівняння результативності діяльності органів місцевого самоврядування. По-перше, порівняння органів влади за ознакою ефективності може сприяти зміні організаційних структур для досягнення більшої гнучкості реагування на потреби суспільства і розширення обміну досвідом між територіальними громадами. Крім того, зіставлення ефективності традиційно є стимулом для створення атмосфери конкуренції, що в кінцевому підсумку призводить до підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;
- у вертикальному вимірі система показників ефективності дозволяє регіональній владі здійснювати функції нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що використання показників ефективності дозволяє уникнути традиційного ієрархічного контролю, оскільки така форма зворотного зв'язку тягне за собою високі трансакційні витрати.

З огляду на все вище сказане, систематизуємо методичні підходи до оцінки ефективності державної регіональної політики:

- результативності реалізації стратегічних цілей та пріоритетів державної регіональної політики;
- ефективності окремих інструментів ДРП;
- результативності політики в частині отримання економічних, соціальних, екологічних та інших ефектів (за темпами економічного зростання та шляхом порівняння середньоукраїнських показників);
- результативності діяльності регіональних та місцевих органів влади, в т.ч. шляхом її оцінки громадськістю.

РОЗДІЛ 2. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Принципи та детермінанти формування сучасної системи стратегічного планування регіонального розвитку

Сьогодні в Україні в процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи система управління регіональним розвитком зазнала змін у порівнянні з тією, яка сформувалася впродовж останніх років. Як на регіональному, так і на рівні об'єднаних територіальних громад почали формуватися нові механізми управління, зокрема стратегічного. Основним елементом в системі стратегічного управління є стратегічне планування, яке передбачає розробку стратегій, що включають набір стратегічних цілей розвитку територій та заходів щодо їх реалізації. Фактично стратегії є планом дій державної, регіональної чи місцевої влади, де визначено, що регіональна влада бажає зробити і яким чином це буде зrealізовано. Тому важливе значення має цикл формування та реалізація регіональної стратегії (рис. 2.1).

Наявність обґрунтованої державної стратегії регіонального розвитку сприятиме гармонізації відносин між центром і регіоном щодо спільного фінансування проектів регіонального розвитку, що забезпечить:

- концентрацію ресурсів регіонів і держави на вирішенні найгостріших проблем;
- узгодження інтересів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних завдань соціально-економічного розвитку регіонів;
- диверсифікацію джерел ресурсного забезпечення регіонального розвитку, у тому числі за умов 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 та місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених стратегічних завдань тощо.

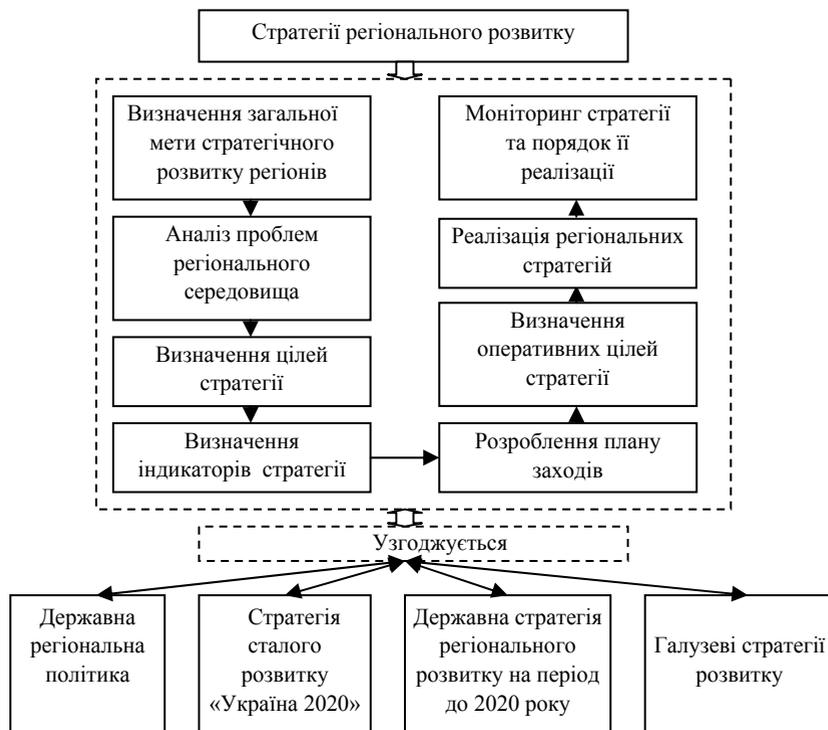


Рис. 2.1. Цикл формування та реалізація регіональної стратегії

Слід відзначити, що узгодженість регіональних стратегій та стратегій місцевого розвитку з державною стратегією регіонального розвитку, яка визначає пріоритети держави щодо регіонального розвитку є надзвичайно важливим завданням.

Ефективність стратегічного планування регіонального розвитку залежить від ресурсів регіонів, можливостей їх використання, тобто переваг – сильних сторін регіону і, водночас від наявних ризиків і загроз, які є перешкодами його соціально-економічного розвитку.

Процес стратегічного планування не передбачає єдиних підходів, методів та процедур, оскільки регіони відрізняються між собою географічними характеристиками, наявними ресурсами, потужністю

економічної активності, соціальною організацією життєдіяльності населення, ефективністю діяльності органів влади.

Методику стратегічного планування розвитку регіону необхідно обирати та розробляти на основі прагматичного відбору елементів різних концепцій і методик та їх синтезу з метою забезпечення необхідної гнучкості, відносної свободи дій у виборі механізму та інструментів реалізації стратегії в специфічних соціально-економічних умовах життєдіяльності населення регіону.

Наступним кроком процесу стратегічного планування розвитку регіонів є визначення можливих шляхів, інструментів впровадження розробленого плану та створення найліпших умов для її реалізації. Адже реальність виконання стратегії регіонального розвитку в основному залежить від ресурсного забезпечення пріоритетних для кожного регіону напрямків розвитку, а ефективність її реалізації залежить від того, наскільки правильно поставлені та структуровані стратегічні цілі та завдання.

В Україні необхідно запровадити системне стратегічне планування, сутність якого полягає у розробці стратегій розвитку територіальних систем різного ієрархічного рівня – від державного до місцевого. Якщо розробка Держаної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій є усталеною практикою, то розробка стратегій місцевого розвитку, зокрема, територіальних громад базового рівня є питанням найближчої перспективи. Питання взаємоузгодженості стратегій різного рівня сьогодні є дискусійним.

Виходячи з послідовності етапів стратегічного планування регіонального розвитку можна виділити наступні вимоги до ефективного та адекватного планування на місцевому рівні:

- узгодження терміну бачення стратегічного розвитку територіальної громади з часовими рамками стратегій вищих рівнів;
- розробка стратегічного бачення розвитку територіальних громад має визначатись на основі аналізу проблем та можливостей їх розвитку за умов врахування інтересів їх населення;
- обґрунтування поточних цілей має базуватись на використанні проектного підходу, який передбачає планування необхідних ресурсів щодо реалізації проекту, термінів проекту, виконавців проекту, а також вибір системи індикаторів моніторингу і контролю виконання плану.

Перехід на обов'язкове стратегічне планування кожної адміністративно-територіальної одиниці в державі сьогодні зумовлений такими моментами:

- залученням нових методів та інструментів регулювання розвитку регіонів, що виникли в процесі реалізації реформи децентралізації влади;
- актуальністю вимог модернізації стратегічного планування в зв'язку зі слабкою узгодженістю стратегій різного виду та рівня;
- неузгодженістю часових параметрів різних інструментів реалізації стратегічних та операційних цілей.

Суть та особливості стратегічного планування розвитком регіонів як в цілому, так і його окремих елементів і процесів залежать від методологічних принципів стратегічного планування регіонального розвитку¹⁷:

Принцип децентралізації – розглядається в сукупності з «централізацією», але вони є двома різноспрямованими процесами. Наслідком гнучкого, збалансованого поєднання централізації та децентралізації стає підвищення ефективності управлінських дій, поява в регіональному співтоваристві зон спільної компетенції і взаємної відповідальності, партнерства, субсидіарності, подальшого взаємного делегування повноважень і перерозподілу функцій.

Принцип субсидіарності – організаційно-правовий принцип, згідно з яким завдання мають вирішуватися на найнижчому, найменшому або найвіддаленішому від центру рівні, на якому їх рішення є можливим і ефективним. Ідея субсидіарності споріднена децентралізації. Цей принцип став часткою права Європейського Союзу як один з основних механізмів заборони централізації.

Принцип субсидіарності має два виміри: вертикальний і горизонтальний. Вертикальний вимір включає розподіл владних повноважень між рівнями влади в напрямі від місцевої до державної. Передача повноважень на вищий рівень управління відповідно до цього принципу може бути здійснена тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні.

Горизонтальний вимір охоплює процедуру розподілу повноважень між гілками влади на загальнонаціональному, регіональному або місцевому рівнях.

Принцип системності та ієрархічності – ідентифікованість регіону як підсистеми мезорівня і як необхідності розробки й реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіону, що повинна враховувати, з одного боку, стратегічні цілі державного розвитку, спрямовані на економічне

¹⁷ Кухарська Н. Регіональне стратегування – основа формування стратегії розвитку регіону / Н. Кухарська // Економіст. – 2012. – №1. – С. 63-65.

зростання регіонів з урахуванням дотримання балансу інтересів країни і регіонів, а з другого боку, балансу інтересів кожного окремого регіону з дрібнішими територіальними утвореннями, що входять до складу цього регіону (міст, районів, ОТГ).

Принцип системності передбачає багатосторонню ув'язку зовнішніх і внутрішніх чинників, а також шляхів розвитку регіону¹⁸. На підставі цього принципу формується система стратегічного управління.

Адекватність стратегії рівню розвитку регіону – диференційований вибір можливих напрямів регіонального розвитку і варіантів регіональної стратегії залежно від рівня (стадії) розвитку економіки регіону. При здійсненні вибору стратегії має враховуватися відповідність між реальною економічною ситуацією і поставленими цілями розвитку регіону.

Принцип державно-приватного партнерства та співпраці – зв'язок господарських стосунків з інституційними змінами, у тому числі зміцнення взаємодії органів державної влади, регіональних структур та суб'єктів бізнесу у формуванні сучасних напрямів і моделей розвитку регіону, узгодження інтересів держави, бізнесу і суспільства.

Принцип соціальної домінантності – розгляд будь-яких стратегічних рішень та будь-яких програмних документів регіонального і муніципального стратегічного планування і управління крізь призму досягнення головної мети – підвищення рівня і якості життя населення, що проживає на даній території¹⁹.

Принцип відвертості та інформаційної доступності – базується на відкритих інформаційних системах з безпосередньою участю мережевих структур цивільного суспільства, які доповнюють професійні управлінські й експертні структури.

Принцип інноваційності – передбачає не лише відповідне управління інноваційними процесами, регулювання і підтримку інноваційних змін у різних секторах економіки і соціальної сфери, але й акумуляцію нових знань усередині системи управління, систематичне здійснення організаційних, структурних, економічних та соціальних нововведень, пошук і впровадження

¹⁸ Маннапов Р. Г. Современные закономерности, принципы, задачи и механизмы регионального управления / Р.Г. Маннапов, Л.Г. Ахтариева // Вестник Челябинского государственного ун-та. – 2009. – № 3 (141). – С. 47-56.

¹⁹ Стратегування соціально-економічного розвитку регіону як новий підхід до розробки і реалізації стратегій регіонального розвитку / Н. О. Кухарська // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. - 2014. - Вип. 3. - С. 22-28.

нових систем і технологій управління, а при необхідності – проведення прогресивної трансформації, оновлення регіонального управління.

Виходячи з зазначених принципів ми бачимо, що основною проблемою у підвищенні ефективності стратегічного планування регіонального розвитку та розвитку територій локального рівня є відсутність взаємодії всіх суб'єктів економічної діяльності і влади.

Реалізація державної регіональної політики безпосередньо пов'язана з реалізацією державних стратегій регіонального розвитку України. При визначенні стратегічних цілей цих стратегій враховують наявні проблеми регіонального розвитку та зміну умов їх реалізації. Так, в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. були визначені ключові проблеми розвитку регіонів: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність; нерозвинена виробнича і соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нерациональне використання людського потенціалу²⁰. Розробка наступної стратегії – Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р.²¹ – викликана не тільки завершенням строку реалізації попередньої, а й зміною зовнішніх та внутрішніх умов розвитку регіонів. Йдеться про те, що у 2014 р. з'явилися додаткові ризики, пов'язані як із зовнішнім впливом дій Російської Федерації стосовно Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та східних регіонів України, так і з внутрішніми чинниками, які зумовлені невирішеними проблемами регіонального розвитку попереднього періоду.

Цілі у Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 р. сконцентровано на вирішення проблем підвищенні рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальної соціально-економічної інтеграції і ефективності державного управління у сфері регіонального розвитку (рис. 2.2).

²⁰ Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>; Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 № 1001 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п>

²¹ Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>

Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення

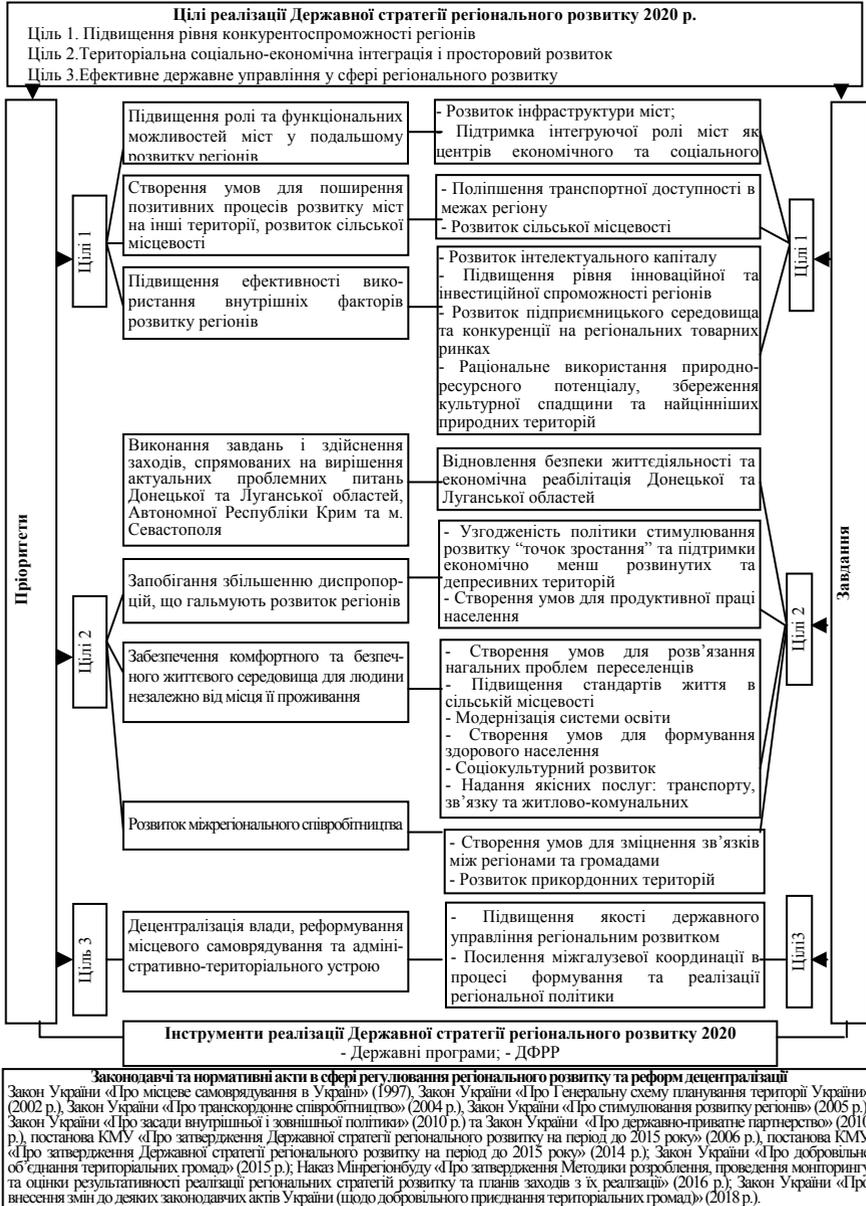


Рис. 2.2. Системоутворюючі елементи Державної стратегії регіонального розвитку

Стратегічною метою реалізації стратегії є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної і економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання²².

Досягнення зазначеної мети дасть можливість регіонам стати економічно сильнішими, взаємно інтегрованими, а також більш самостійними у результаті запровадження ефективної моделі децентралізації управління, деконцентрації та субсидіарності. Успішність реалізації стратегій залежить від забезпечення балансу інтересів і соціальної відповідальності учасників її реалізації, а також ефективності залучення довгострокових інвестицій в пріоритетні сфери економіки регіонів.

Основними проблемами, що виникають при формуванні та реалізації системи стратегічного планування є:

- недостатня увага бізнес-структур та інститутів громадянського суспільства до процесів стратегічного планування розвитку територій;
- недосконалий моніторинг ефективності реалізації стратегій;
- неузгодженість регіональних стратегій розвитку з Державною стратегією регіонального розвитку 2020;
- неузгодженість індикаторів регіональних стратегій, що обмежує можливість визначення довгострокових перспектив соціально-економічного розвитку регіонів.

З метою усунення вищевказаних проблем доцільно:

1. Сформуванати систему стратегічного планування в якій буде чітко визначено:

- стратегічні цілі державної регіональної стратегії, націленої на вирішення питань національного масштабу, в тому числі міжрегіональної інтеграції та цілісності країни, а також враховуватимуть особливості секторальних реформ і стратегій розвитку окремих секторів економіки;
- цілі стратегічного розвитку регіонів в залежності від наявного потенціалу та потреб щодо вирішення питань внутрішньорегіонального рівня, наприклад, щодо реалізації інфраструктурних і бізнес проектів та ін.;

²²Там само.

- цілі стратегій територіальних громад базового рівні, які мають бути сконцентровані на використання їх конкурентних переваг та можливостях забезпечення економічного зростання територій за рахунок підвищення ефективності використання місцевих ресурсів.

2. Налагодити чітку систему моніторингу в частині узгодження індикаторів моніторингу Державної стратегії регіонального розвитку 2020, регіональних стратегій та стратегій ОТГ.

3. Ініціювати створення моніторингових комітетів, який проводитиме оцінку реалізації та виконання стратегій регіонального та місцевого розвитку і оприлюднюватиме їх результати.

Отже, система стратегічного планування сьогодні має стати інструментом, який реально виконуватиме покладену на нього стратегічну функцію. Наявний сьогодні інструментарій реалізації державної регіональної політики сконцентрований на реалізації короткострокових та середньострокових пріоритетів, що ускладнює планування на довгострокову перспективу. Саме прийняття стратегічних рішень на всіх рівнях системи стратегічного управління підвищить рівень прогнозованості змін, підвищить продуктивність використання ресурсів територій та якість управління загалом.

2.2. Моніторинг Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року

Стратегічне планування як важливий елемент стратегічного управління реалізується сьогодні в Україні на державному, регіональному та місцевому рівнях. Постановою КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Механізм її реалізації згідно Постанови КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1089 «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» передбачає розробку плану заходів її реалізації на дворічний період та проведення моніторингу за прогнозними індикаторами, що сформовані в розрізі стратегічних цілей стратегії. Розроблена система індикаторів узгоджена з основними прогнозними макропоказниками соціально-економічного розвитку країни та цільовими показниками, що включені до національної доповіді «Цілі сталого розвитку України».

Відповідно до вказаних вище постанов КМУ моніторинг та оцінка результативності реалізації Стратегії має здійснюватись Міністерством

регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства із залученням громадських об'єднань та наукових установ, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування відповідно до Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації²³.

Метою представлених моніторингових досліджень є відстеження відповідності прогнозних та фактичних значень індикаторів реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку, що дозволить за умов співставлення з рейтинговими оцінками виявити тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку регіонів.

Індикаторами першої цілі «Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів» є: валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу; обсяг реалізованої інноваційної продукції; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення; наявний дохід у розрахунку на одну особу; обсяг прямих іноземних інвестицій; обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу.

Оцінюючи прогнозні та фактичні значення валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу відзначаємо, що у 2015 р. у 16 регіонах України ці показники співпадали. Перевищення фактичного показника над прогнозованими зафіксовано у Сумській (3226 грн), Харківській (9228 грн), Черкаській (10150 грн), Чернігівській (3489 грн) областях і м. Києві (64547 грн), а показники ВРП нижчі прогнозованого значення зафіксовано у Тернопільській (1921 грн), Херсонській (997 грн), Хмельницькій (990 грн) і Чернівецькій (6500 грн) областях. Позитивним є той факт, що у 2016 р. перевищення фактичних значень ВРП над прогнозними спостерігалось у всіх регіонах серед яких лідируючі позиції займали м. Київ (95903 грн), Харківська (18769 грн), Черкаська (15916 грн), Полтавська (11502 грн) і Київська (11162 грн) області. Лише у Чернівецькій області фактичний показник був менший прогнозного і становив 4788 грн (табл. 2.1).

Аналіз динаміки обсягів реалізованої інноваційної продукції показав співпадіння фактичних і прогнозних показників у 2015 р., а вже у 2017 р. лише у двох регіонах країни – Миколаївській і Черкаській областях зафіксовано перевищення фактичного показника над прогнозним на 0,4 в.п. і 0.3. в.п. відповідно. В усіх решта регіонах спостерігались значні розбіжності

²³Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрямки удосконалення

Таблиця 2.1

Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів

Назва регіону	Валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу, грн						Обсяг реалізованої інноваційної продукції, %						Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення (одиниць)					
	Прогнозні значення		Фактичні значення		Різниця		Прогнозні значення		Фактичні значення		Різниця		Прогнозні значення		Фактичні значення		Різниця	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Україна	46413	48687	46413	55899	0	7212	1,4	3	1,4	0,7	0	-2,3	74	74	71	76	-3	2
Вінницька	37270	39096	37270	46615	0	7519	0,6	1,1	0,6	0,9	0	-0,2	58	60	51	55	-7	-5
Волинська	30387	31876	30387	34310	0	2434	2,2	2,6	2,2	0,3	0	-2,3	53	54	45	51	-8	-3
Дніпропетровська	65897	69126	65897	75396	0	6270	0,4	0,9	0,4	0,1	0	-0,8	78	78	75	82	-3	4
Донецька**	26864	28180	26864	32318	0	4138	2,6	1,6	2,6	1,3	0	-0,3	24	26	23	24	-1	-2
Житомирська	30698	32202	30698	38520	0	6318	1,8	2,7	1,8	0,5	0	-2,2	51	53	45	50	-6	-3
Закарпатська	22989	24115	22989	25727	0	1612	4,6	5,1	4,6	1,8	0	-3,3	48	49	38	44	-10	-5
Запорізька	50609	53089	50609	59729	0	6640	2,7	4,2	2,7	2,4	0	-1,8	79	80	74	81	-5	1
Львів-Фривальська	33170	34795	33170	37220	0	2425	1,3	2,2	1,3	0,4	0	-1,8	56	57	48	53	-8	-4
Київська	60109	63054	60109	74216	0	11162	0,8	1,5	0,8	0,8	0	-0,7	100	101	97	106	-3	5
Кіровоградська	39356	41284	39356	47469	0	6185	2,3	3,6	2,3	1,8	0	-1,8	79	82	71	77	-8	-5
Луганська**	10778	11306	10778	14251	0	2945	1,8	2,1	1,8	0,1	0	-2	15	15	15	15	0	0
Львівська	37338	39168	37338	45319	0	6151	1,9	2,9	1,9	0,8	0	-2,1	73	75	58	68	-15	-7
Миколаївська	41501	43535	41501	50091	0	6556	0,3	0,6	0,3	1	0	0,4	90	91	84	91	-6	0
Одеська	41682	43724	41682	50159	0	6435	1,2	1,9	1,2	0,3	0	-1,6	95	93	85	97	-10	4
Полтавська	66390	69643	66390	81145	0	11502	1,9	2,6	1,9	0,2	0	-2,4	68	69	59	68	-9	-1
Рівненська	30350	31837	30350	33958	0	2121	0,4	0,6	0,4	0	0	-0,6	44	45	38	43	-6	-2
Сумська	33944	35607	33944	41741	3226	6134	7,1	8,1	7,1	2	0	-6,1	51	53	45	49	-6	-4
Тернопільська	26884	28201	24963	29247	-1921	1046	2,8	2,9	2,8	0,8	0	-2,1	47	48	38	43	-9	-5
Харківська	36588	38381	45816	57150	9228	18769	3,4	5,1	3,4	2,2	0	-2,9	87	87	71	80	-16	-7
Херсонська	31243	32774	30246	36585	-997	3811	1,4	1,7	1,4	1,5	0	-0,2	75	77	65	74	-10	-3
Хмельницька	32650	34250	31660	37881	-990	3631	0,7	1	0,7	0,1	0	-0,9	53	54	45	51	-8	-3
Черкаська	30609	32109	40759	48025	10150	15916	0,7	0,8	0,7	1,1	0	0,3	67	71	61	69	-6	-2
Чернівецька	26838	28153	20338	23365	-6500	-4788	2,4	2,9	2,4	0,9	0	-2	43	44	37	41	-6	-3
Чернігівська	31707	33261	35196	41726	3489	8465	0,5	1,1	0,5	1	0	-0,1	55	56	47	54	-8	-2
м. Київ	91357	95833	155904	191736	64547	95903	0,4	1,2	0,4	0,3	0	-0,9	310	321	250	279	-60	-42

Розділ 2. Стратегічне планування в системі механізмів регіональної політики

Продовження табл. 2.1

Назва регіону	Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) у розрахунку на одну особу населення наростаючим підсумком з початку інвестування (доларів США)				Обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу (доларів США)				Найвищий дохід у розрахунку на одну особу (гривень)									
	Прогнозні значення	Фактичні значення	Різниця	Прогнозні значення	Фактичні значення	Різниця	Прогнозні значення	Фактичні значення	Різниця	Прогнозні значення	Фактичні значення	Різниця						
Україна	886	927	951	847	65	-80	852	887	854	1021	2	134	35610	37818	37080	45763	1470	7945
Вінницька	113.1	118	139	117	26	-1	616	641	618	773	2	132	33848	35946	34931	43725	1083	7779
Волинська	226	236	261	238	35	2	587	611	588	664	0	53	28313	30068	30013	38069	1700	8001
Дніпропетровська	1075	1124	1760	1229	685	105	1809	1883	1816	2183	7	300	43458	46152	44366	54215	908	8063
Донецька**	385	403	539	410	154	7	806	839	808	1055	2	216	19434	20638	20927	24948	1493	4310
Житомирська	179	187	206	178	27	-9	390	406	391	479	1	73	31441	33390	32979	41787	1538	8397
Закарпатська	253	265	266	248	13	-17	963	1002	963	1150	0	148	23045	26597	26856	33282	1811	6685
Запорізька	372	389	477	388	105	-1	1313	1367	1318	1730	5	363	42118	44729	43462	52727	1344	7998
Івано-Франківська	594	621	671	606	77	-15	415	432	416	483	0	51	29975	31833	31719	39326	1744	7493
Київська	870	910	1017	924	147	14	984	1024	983	997	-1	-27	39178	41607	40127	50321	949	8714
Кіровоградська	61	64	72	54	11	-10	441	459	443	435	2	-24	30980	32900	32745	40877	1765	7977
Луганська**	173	181	260	201	87	20	198	206	198	108	0	-98	11920	12659	13793	16468	1873	3809
Львівська	434	454	475	437	41	-17	503	524	503	637	0	103	33674	35761	35325	44194	1651	8433
Миколаївська	197	206	196	183	-1	-23	1444	1503	1449	1665	5	162	33187	35244	34971	43852	1784	8608
Одеська	560	586	600	558	40	-28	637	663	637	761	1	98	37732	40071	39132	48474	1400	8403
Полтавська	704	736	719	696	15	-40	1002	1043	1006	1319	4	276	36393	38649	37938	47075	1545	8426
Рівненська	157	164	209	172	52	8	274	285	274	330	0	45	29757	31602	31295	38882	1538	7280
Сумська	172	180	234	178	62	-2	489	509	491	615	2	106	33944	36048	36084	44323	2140	8275
Тернопільська	46	48	52	46	6	-2	277	288	278	361	1	73	26884	28551	28195	35211	1311	6660
Харківська	606	634	636	574	30	-60	379	395	381	442	1	47	36588	38856	38197	46790	1609	7934
Херсонська	192	201	195	198	3	-3	233	242	234	276	1	34	31243	33180	32968	40243	1725	7063
Хмельницька	125	131	145	128	20	-3	247	257	248	367	1	110	32650	34674	34395	42330	1745	8076
Черкаська	272	285	410	280	138	-5	383	399	385	506	2	107	30609	32506	32327	40589	1718	8083
Чернівецька	63	66	76	65	13	-1	131	137	131	165	0	28	26838	28502	28361	35403	1523	6901
Чернігівська	234	245	95	88	-139	-157	417	434	419	613	2	179	31707	33672	33231	41321	1524	7649
м. Київ	7469	7813	7087	6756	-382	-1057	2938	3059	2929	3319	-10	260	91357	97021	92254	112705	897	15684

між фактичними та прогнозними показниками. Значне зниження показника спостерігалось в Сумській (6,1 в.п.), Закарпатській (3,3 в.п.), Харківській (2,9 в.п.) і Полтавській (2,4 в.п.) областях.

Не менш важливим індикатором конкурентоспроможності регіонів України, який свідчить про підприємницьку активність у регіонах є кількість малих підприємств на 10 тис. наявного населення. Результати порівняльного аналізу показали, що і в 2016 р., і в 2017 р. в усіх регіонах України окрім Луганської області фактичний показник був нижчим від прогнозованого. При цьому у 2017 р. незначне збільшення кількості підприємств зафіксовано в Дніпропетровській, Запорізькій, Київській і Одеській областях. Найбільші розходження фактичних та прогнозних показників у 2016-2017 рр. зафіксовано у м. Києві (60-42 од. відповідно), Львівській (15-7 од. відповідно) та Харківській (16-7 од. відповідно) областях.

Позитивним є факт перевищення фактичних даних над прогнозованими за показником наявного доходу у розрахунку на одну особу. У 2016 р. ця різниця для м. Києва становила 897 грн, а для Сумської області – 2140 грн. Вже у 2017 р. розбіжності між фактичними та прогнозними показниками зрости і становили у Луганській області 3809 грн, а у м. Києві – 15684 грн.

Важливим індикатором привабливості та відкритості економіки держави та її регіонів є показник обсягу прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) у розрахунку на одну особу населення. Порівняльний аналіз показав, що у 2016 р. більшими за прогнозовані були значення фактичного показника обсягів прямих іноземних інвестицій лише у Миколаївській, Чернігівській областях та м. Києві. Натомість у 2017 р. спостерігалась дещо інша ситуація – незначне перевищення фактичних показників було зафіксовано у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Луганській та Рівненській областях.

Нижчими за прогнозні значення були фактичні показники Вінницької, Запорізької, Сумської, Тернопільської та Чернівецької областей.

Аналіз фактичних показників обсягів експорту товарів у розрахунку на одну особу показав, що у 2016 р. лише Київська область і м. Київ не досягали його прогнозованих значень. Для всіх інших регіонів України було характерним співпадіння фактичних і прогнозованих показників. Найбільше перевищення прогнозних показників зафіксовано у Полтавській, Запорізькій, Миколаївській і Дніпропетровській областях. У 2017 р. нижчі за прогнозовані значення мали окрім Київської ще й Кіровоградська та Луганська області.

Індикаторами цілі 2 «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток» визначено: демографічне навантаження населення віком 16-59 років на 1 тис. осіб постійного населення; загальний коефіцієнт смертності (смертей на 1 тис. наявного населення); загальний коефіцієнт вибуття сільського населення (вибуття із сільської місцевості на 1 тис. наявного сільського населення); рівень безробіття населення віком 15-70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці; кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій області, районів; щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям; питома вага утилізованих відходів; питома вага площі природно-заповідного фонду (табл. 2.2).

Аналіз визначених індикаторів здебільшого свідчатиме про наявність регіональних диспропорцій у доступі населення до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг.

Аналізуючи рівень демографічного навантаження населення, який є узагальненою кількісною характеристикою вікової структури населення, бачимо, що у 2017 р. у всіх областях України за виключенням м. Києва значення фактичного показника було менше прогнозованого. Зокрема, воно коливалося в рівних пропорціях між усіма регіонами, від 143 проміле в Івано-Франківській області до 189 проміле у Чернігівській області. У м. Києві за цей період зафіксовано перевищення прогнозного значення над фактичним на 433 проміле.

Важливим показником соціально-економічного розвитку регіонів є загальний коефіцієнт смертності. Як бачимо, у 2016 р. у всіх областях крім Вінницької, Закарпатської, Кіровоградської, Львівської, Харківської, Чернігівської областей і м. Києва зафіксовано повну відповідність прогностичного і фактичного показників, а у зазначених регіонах фактичні дані перевищують прогностичні на 0,1-0,2 проміле. Однак, уже у 2017 р. у всіх регіонах зафіксовано перевищення фактичного значення показника над прогнозованим, зокрема на рівні від 0,3 проміле у Вінницькій області до 1,4 у Запорізькій області.

Індикатор «Загальний коефіцієнт вибуття сільського населення» є важливим показником, оскільки він показує масштаби вибуття населення з сільської місцевості. Аналіз показав, що як у 2016 р., так і в 2017 р. у майже всіх регіонах фактичні показники були більшими за прогнозні, що свідчить про зростаючу міграцію сільського населення у міста, або в інші країни.

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрямки удосконалення

Таблиця 2.2

Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток

Назва регіону	Загальний коефіцієнт смертності (смертей на 1 тис. наявного населення) (проміль)				Загальний коефіцієнт вбуття сільського населення (вбуття із сільської місцевості на 1 тис. наявного сільського населення) (проміль)				Рівень безробіття населення віком 15—70 років, визначенні за методологією Міжнародної організації праці (відсотків)															
	Прог-нози значення	Фак-тичні значення	Різ-ниця	Різ-ниця значення	Прог-нози значення	Фак-тичні значення	Різ-ниця значення	Різ-ниця	Прогнози значення	Фактичні значення	Різниця	Прогнози значення	Фактичні значення	Різниця										
Україна	628	462	-166	147	138	148	145	0.1	0.7	5.9	6.2	6.1	6.2	0	9.1	9.3	9.1	9.3	9.5	0.0	0.0	0.2		
Вінницька	657	489	-168	154	15	155	153	0.1	0.3	4.2	5	4.4	5	0.2	0	9.1	9.3	8.9	9.7	10.7	-0.1	0.6	1.4	
Волинська	633	486	-147	13	122	130	131	0.0	0.9	5.4	4.7	5.4	4.7	0	8	9.1	9.4	9.8	11.5	12.5	1.1	2.4	3.1	
Львівська	641	469	-172	164	149	164	158	0.0	0.9	5.1	6.1	5.2	6.7	0.1	0.6	7	7.3	7.6	7.2	7.9	8.5	0.2	0.6	0.9
Дніпропетровська	648	465	-183	156	154			-156	-154	9.8	11.7	10.1	11.9	0.3	0.2	9.4	10.1	10.8	13.8	14.1	14.6	4.4	4.0	3.8
Донецька**	655	489	-166	162	158	162	162	0.0	0.4	9.5	11.3	9.5	11.7	0	0.4	10.4	10.8	11.1	11.3	11.2	10.8	0.9	0.4	-0.3
Житомирська	609	461	-148	122	111	123	120	0.1	0.9	2.1	2.5	2.3	2.6	0.2	0.1	8.3	8.3	8	9.2	10	10.5	0.9	1.7	2.5
Закарпатська	645	461	-184	161	146	161	160	0.0	1.4	3.5	4.2	3.5	4.7	0	0.5	7.3	7.6	7.8	9.7	10	10.7	2.4	2.4	2.9
Запорізька	597	454	-143	125	122	125	126	0.0	0.4	5.4	6.4	5.6	6.5	0.2	0.1	7.4	7.2	6.9	8.4	8.8	8.5	1.0	1.6	1.6
Івано-Франківська	627	468	-159	163	151	163	160	0.0	0.9	7	8.3	7.8	8.7	0.8	0.4	6.6	6.9	7.1	6.4	6.8	6.5	-0.2	-0.1	-0.6
Київська	667	490	-177	168	159	169	164	0.1	0.5	10.7	9.3	10.7	0.3	0	9.5	10.1	10.7	11.4	12.4	12.2	1.9	2.3	1.5	
Кіровоградська	630	447	-183	121	111			-121	-111	6.5	7.7	6.6	7.8	0.1	0.1	9.1	10.2	9	15.6	16	16.6	6.5	5.8	7.6
Луганська**	593	447	-146	127	12	128	128	0.1	0.8	8.4	10	8.6	10	0.2	0	7.7	7.9	8.1	8.2	7.7	7.5	0.5	-0.2	-0.6
Львівська	628	457	-171	151	141	151	148	0.0	0.7	8.4	10	8.7	10	0.3	0	7.9	8.2	8.3	8.9	9.7	10.3	1.0	1.5	2.0
Миколаївська	632	470	-162	141	132	141	141	0.0	0.9	5.8	6.9	5.9	7	0.1	0.1	5.8	6	6.1	6.5	6.8	7.3	0.7	0.8	1.2
Одеська	628	462	-166	171	159	171	166	0.0	0.7	9.3	11.1	9.4	12.3	0.1	1.2	9.7	10.1	9.5	12.1	12.6	12	2.4	2.5	2.5
Полтавська	635	490	-145	125	117	125	126	0.0	0.9	5.1	6.1	5.2	6.5	0.1	0.4	9	8.9	8.8	9.9	10.6	11.6	0.9	1.7	2.8
Рівненська	624	444	-180	169	16	169	160	0.0	0.0	13.8	16.4	13.9	16.4	0.1	0	7.7	7.5	7.4	10.1	9.3	9.1	2.4	1.8	1.7
Сумська	605	458	-147	141	134	141	141	0.0	0.7	3.6	4.3	3.7	4.5	0.1	0.2	10.1	10.3	10.4	11.8	11.5	11.9	1.7	1.2	1.5
Тернопільська	595	431	-164	156	142	157	152	0.1	1.0	6.3	7.5	6.5	7.7	0.2	0.2	6.9	7.1	7.2	7.1	6.4	6.1	0.2	-0.7	-1.1
Харківська	636	458	-178	155	143	155	151	0.0	0.8	3.6	4.3	3.8	4.3	0.2	0	9.2	9.5	9.7	10.2	11.2	11.1	1.0	1.7	1.4
Херсонська	653	482	-171	155	149	155	153	0.0	0.4	4.5	5.4	4.5	5.4	0	0	8.6	8.8	8.8	10.2	9.4	8.9	1.6	0.6	0.1
Хмельницька	650	477	-173	164	157	164	164	0.0	0.7	5.3	6.3	5.3	6.7	0.0	0.4	9	9.2	9.4	9.8	10.4	10.2	0.8	1.2	0.8
Черкаська	602	455	-147	127	123	127	124	0.0	0.1	2.7	3.2	2.8	3.2	0.1	0	7.9	8	8.1	9.3	8.7	8.4	1.4	0.7	0.3
Чернівецька	677	488	-189	185	177	187	185	0.2	0.8	7.3	8.7	7.4	8.8	0.1	0.1	10.1	10.3	10.7	11.3	11.2	10.7	1.2	0.9	0.9
м. Київ	433	433	0	10.5	9.6	10.7	10.7	0.2	1.1							5.8	6.1	6.3	7	6.7	6.9	1.2	0.6	0.6

Розділ 2. Стратегічне планування в системі механізмів регіональної політики

Продовження табл. 2.2

Назва регіону	Шільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям (кілометрів доріг на 1 тис. кв. кілометрів території)										Питома вага площі природно-заповідного фонду (вісотків площі адміністративно-територіальної одиниці)										Питома вага утилізованих виходів (вісотків загальної кількості утворених виходів)			
	Прогнозні значення		Фактичні значення		Різниця		Прогнозні значення		Фактичні значення		Різниця		Прогнозні значення		Фактичні значення		Різниця		Прогнозні значення		Фактичні значення			
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016		
Україна	276,6	276,7	276,7	278,2	278,2	2017	1,6	1,5	1,5	6,3	6,6	8,7	6,2	6,3	6,6	-0,1	-0,3	-2,1	28,6	28,6	28,6	0		
Вінницька	338,7	338,6	338,6	338,7	338,6	339,8	0	0	1,2	2,2	2,3	3,7	2,2	2,2	2,3	0	0	-1,4	18,2	17,8	17,8	-0,4		
Волинська	288,4	288,4	288,4	288,4	288,4	288,7	0	0	0,3	11,1	11,1	14,2	11,1	11,1	11,1	0	0	-3,0	14,8	17,4	17,4	2,6		
Львівська	287,3	287,6	287,6	287,3	287,6	287,6	0	0	0	2,9	3,0	4,1	2,9	2,9	3,0	0	-0,1	-1,1	45,4	32,4	32,4	-13		
Донецька**	302,3	302,3	302,3	*	*	*	*	*	*	3,5	3,5	4,9	3,5	3,5	3,5	0	0	-1,3	19,3	18,6	18,6	-0,7		
Житомирська	279,8	279,8	279,8	279,8	279,8	279,9	0	0	0,1	4,6	4,6	8,7	4,6	4,6	4,6	0	0	-4,1	20,4	13,9	13,9	-6,5		
Закарпатська	260,8	260,8	260,8	260,8	260,8	260,6	0	0	-0,2	14,0	14,0	17,5	13,9	14,0	14,0	-0,1	0	-3,5	19,6	0,2	0,2	-19,4		
Запорізька	250,8	250,6	250,6	250,8	250,6	250,7	0,1	0	0,1	4,6	4,6	6,5	4,6	4,6	4,6	0	0	-1,9	53,9	57,3	57,3	3,4		
Івано-Франківська	295,7	295,7	295,7	295,7	295,7	296,3	0	0	0,6	15,7	15,7	19,0	15,7	15,7	15,7	0	0	-3,3	27,9	35,2	35,2	7,3		
Київська	297,5	297,5	297,5	297,5	297,5	297,4	0	0	-0,1	4,0	10,3	10,7	4,0	4,0	10,3	-0,1	-6,3	-0,4	8,6	3,5	3,5	-5,1		
Кіровоградська	252,1	250,5	250,5	252,1	250,5	250,5	0	0	0	4,0	4,0	4,8	4,0	4,0	4,0	0	0	-0,8	24,3	8,9	8,9	-15,4		
Луганська**	219,9	219,9	219,9	*	*	*	*	*	*	3,5	3,5	4,5	3,5	3,5	3,5	0	0	-1,0	14	22,7	22,7	8,7		
Львівська	376,2	376,2	376,5	376,3	376,2	377,6	0,1	0	1,1	7,1	10,2	7,1	7,1	7,1	7,1	0	0	-3,1	11,8	17,4	17,4	5,6		
Миколаївська	195,5	194,5	194,5	195,5	194,5	194,5	0	0	0	3,1	3,1	4,5	3,1	3,1	3,1	0	0	-1,5	4,3	3,4	3,4	-0,9		
Одеська	242,3	243,0	243,0	242,3	243	242,9	0	0	-0,1	4,5	4,5	6,0	4,5	4,5	4,5	0	0	-1,5	2,2	1,6	1,6	-0,6		
Полтавська	308,2	308,2	308,2	308,2	308,2	308,2	0	0	-0,2	5,0	5,0	7,1	5,0	5,0	5,0	0	0	-2,1	71,4	66,7	66,7	-4,7		
Рівненська	253,0	253,3	253,3	253	253,3	253,3	0	0	0	8,8	8,9	11,7	8,8	8,8	8,9	0	0	-2,9	12	9,1	9,1	-2,9		
Сумська	282,2	282,2	282,2	282,2	282,2	281,9	0	0	-0,3	7,4	7,4	10,1	7,4	7,4	7,4	0	0	-2,7	28,9	28,8	28,8	-0,1		
Тернопільська	360,9	360,9	360,9	360,9	360,9	360,9	0	0	0	8,9	8,9	11,4	8,9	8,9	8,9	0	0	-2,5	22,9	9,6	9,6	-13,3		
Харківська	298,9	298,9	298,9	298,9	298,9	298,9	0	0	0	2,4	2,4	4,0	2,4	2,4	2,4	0	0	-1,7	14,3	21,6	21,6	7,3		
Херсонська	174,3	174,3	174,3	174,3	174,3	174,3	0	0	0	10,6	10,6	12,4	7,9	10,6	10,6	-2,7	0	-1,8	17,4	6	6	-11,4		
Хмельницька	345,5	345,7	345,7	345,5	345,7	345,7	0,1	0	0	15,2	15,2	18,5	15,2	15,2	15,2	0	0	-3,3	44,2	34,6	34,6	-9,6		
Черкаська	283,8	285,6	285,6	283,8	285,6	288,8	0	0	3,2	3,0	3,1	4,5	3,0	3,1	3,1	0	0	-1,5	74,1	57,2	57,2	-16,9		
Чернівецька	355,5	355,5	355,5	355,5	355,5	355,5	0	0	0	12,8	12,8	16,4	12,8	12,8	12,8	0	0	-3,6	17,6	31,2	31,2	13,6		
Чернігівська	226,6	226,7	226,7	226,6	226,7	226,7	0	0	0	7,8	7,8	10,7	7,7	7,8	7,8	-0,1	0	-2,9	17,6	14,5	14,5	-3,1		
м. Київ										21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	0	0	0	10,2	0,1	0,1	-10,1		

* - інформація відсутня

Рівень безробіття населення є важливим показником ефективності функціонування ринку праці. Порівняльний аналіз цього індикатора за 2015-2017 рр. показав, що у 2015 р. було зафіксовано значення показника нижче прогнозованого у трьох регіонах, а вже у 2017 р. їх кількість збільшилась і відставання реального від прогнозного показника спостерігалось у Київській, Львівській, Харківській і Житомирській областях. Варто зазначити, що різниця між фактичним і реальним показником була більша у Київській області та становила у 2015 р. – 0,2 в.п., у 2016 р. – 0,1 в.п., а в 2017 р. – 0,6 в.п. Водночас перевищення фактичного показника над прогнозним за цей період спостерігалось у Луганській (у 2017 р. на 7,6 в.п.), Донецькій (3,8 в.п.), Запорізькій (2,9 в.п.) і Полтавській (2,5 в.п.) областях.

Аналіз показника щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям показав, що у 2015 р. було зафіксовано перевищення фактичного показника над прогнозним у всіх регіонах. У 2016 р. спостерігалось співпадіння фактичних і прогнозних значень, а вже у 2017 р. зафіксовано відставання фактичного показника від прогнозного. Така ситуація була характерна для Закарпатської, Полтавської, Київської, Одеської і Сумської областей. Поруч із цим, перевищення фактичних показників спостерігалось у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Львівській і Черкаській областях. У всіх інших регіонах значення фактичних і прогнозних показників співпадають.

При аналізі показника частки утилізованих відходів за 2016 р. зафіксовано вищі за прогнозні значення фактичних показників у Волинській (2,6 в.п.), Запорізькій (3,4 в.п.), Івано-Франківській (7,3 в.п.), Луганській (8,7 в.п.), Львівській (5,6 в.п.), Харківській (7,3 в.п.) і Чернівецькій (13,6 в.п.) областях, а в усіх інших регіонах нижчі, зокрема найменшою була різниця прогнозованих та фактичних показників у Вінницькій області (0,4 в.п.), а найбільше – у Закарпатській (19,4 в.п.).

Аналіз показника питомої ваги площі природно-заповідного фонду засвідчив, що у 2015 р. не досягли прогнозованого значення цього показника Закарпатська, Київська, Чернігівська та Херсонська області, у 2016 р. додатково ще Дніпропетровська і Київська області, а вже у 2017 р. у всіх регіонах України фактична частка площі природно-заповідного фонду не відповідала її прогнозованому значенню.

Моніторинг цілі 3 «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку» запропоновано здійснювати за наступними індикаторами:

- обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку, на відповідний бюджетний період, відповідно до законодавчо визначеного рівня;
- частка проектів регіонального розвитку, що фінансуються з державного бюджету та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;
- кількість агенцій регіонального розвитку, утворених відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регіональної політики».

У відповідності до Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р. завдання третьої цілі передбачають: створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування і виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

За відсутності прогностичних показників за обраними індикаторами проведення моніторингу їх реалізації є неможливим. Тому вважаємо, що проведення моніторингу цієї цілі необхідно здійснювати шляхом оцінки фактичних показників щодо освоєння коштів ДФРР та щодо частки проектів регіонального розвитку, що фінансуються з державного бюджету та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації. Такі оцінки буде здійснено в подальших розділах представленого звіту.

Проведений моніторинг реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2020 р. дав можливість визначити основні проблеми реалізації кожної із задекларованих цілей в розрізі окремих індикаторів (табл. 2.3).

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

Таблиця 2.3

Проблеми реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р.

Індикатор	Основні проблеми	Пропозиції щодо їх усунення
Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.		
Індикатор «Обсяг реалізованої інноваційної продукції, %».	<p>- відсутність у підприємств обігових коштів на впровадження нових інноваційних технологій через несвоєчасне відшкодування ПДВ з державного бюджету, тривалим терміном окупності нововведень і високим рівнем ризику, а також високі ставки кредитних ресурсів;</p> <p>- зміну методології проведення державних статистичних спостережень інноваційної діяльності підприємств, що не дає можливостей вчасно відслідковувати проблемні питання.</p>	<p>- удосконалення Закону України «Про інноваційну діяльність», Закону України «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні» в частині пільг і стимулів, розширення джерел фінансування науково-технічної та інноваційної діяльності; мотивації наукових працівників до інноваційної діяльності, зменшення міграції кваліфікованих наукових кадрів; відновлення статей щодо особливостей в оподаткуванні та митному регулюванні при здійсненні суб'єктами підприємництва інноваційної діяльності тощо;</p> <p>- впровадження заходів з відновлення позитивної ділової репутації мирної сторони Донецької і Луганської областей, піднесення їх міжнародного авторитету та формування інвестиційно-привабливого іміджу.</p>

Розділ 2. Стратегічне планування в системі механізмів регіональної політики

Індикатор	Основні проблеми	Пропозиції щодо їх усунення
Індикатор «Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення (одиниць)»	<p>- зміни умов ведення бізнесу на територіях проведення антитерористичної операції, погіршення фінансової ситуації, втрата суб'єктами господарювання окремих ринків збуту продукції, які зумовили негативні тенденції у діяльності малого та середнього підприємництва, зниження ділової активності, в т.ч. із закордонними торговельними партнерами;</p> <p>- зміни в Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» відповідно до яких окремі категорії фізичних осіб-підприємців, зокрема другої та третьої груп, які не мають прибутку, зобов'язані сплачувати ЄСВ, а також зняттям з реєстрації фізичних осіб-підприємців, які не здійснювали фактичну діяльність.</p>	<p>- запровадження мікрокредитування для започаткування і ведення власної справи;</p> <p>- надання позик на придбання і впровадження нових технологій;</p> <p>- часткова компенсація відсоткових ставок за кредитами, лізингових, факторингових платежів та платежів за користування гарантіями;</p> <p>- фінансова підтримка впровадження енергозберігаючих та екологічно чистих технологій тощо.</p>
Індикатор «Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) у розрахунку на одну особу населення наростаючим підсумком з початку інвестування (доларів США)».	<p>- скорочення обсягів надходження прямих іноземних інвестицій в області, починаючи з 2014 р., у зв'язку з військовою агресією РФ, а також формування Державною службою статистики статистичної інформації про прямі іноземні інвестиції з 2016 р. з урахуванням адміністративних даних Національного банку України про ринкову вартість прямих інвестицій (акцій, майна тощо) підприємств та установ стали причинами скорочення показника обсягу прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) та відповідно обсягу прямих іноземних інвестицій (акціонерного</p>	<p>- зміни в Законі України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» в частині визначення центрального органу виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності та уповноважених органів на місцях. Також необхідно законодавчо врегулювати питання можливості надання платних послуг Агенцією регіонального розвитку, зокрема зняття статусу неприбуткової організації.</p>

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

Індикатор	Основні проблеми	Пропозиції щодо їх усунення
	<p>капіталу) у розрахунку на одну особу населення;</p> <ul style="list-style-type: none"> - зміною вартості акціонерного капіталу нерезидентів за рахунок курсової різниці, а також часткове вилучення інвестицій у зв'язку з зміною власника або скорочення виробництва та перереєстрація іноземних інвестицій у вітчизняні після виходу іноземного інвестора зі складу засновників підприємства; - відсутності законодавчого підґрунтя для створення дієвої системи супроводу інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» на регіональному рівні. 	
<p>Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток</p>		
<p>Індикатор «Демографічне навантаження населення віком 16-59 років на 1 тис. осіб постійного населення (проміле)».</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ускладнення демографічної ситуації особливості наявної вікової структури діють у бік збільшення частки людей похилого віку, а також збільшення навантаження особами у віці до 15 років; - зменшення кількості зайнятого населення через трудову міграцію за кордон та в інші регіони України. 	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення робочими місцями населення; - урегулювання питань як зовнішньої, так і внутрішньої міграції.
<p>Індикатор «Загальний коефіцієнт смертності (смертей на 1 тис. наявного населення) (проміле)».</p>	<ul style="list-style-type: none"> - збільшення смертності від серцево-судинних захворювань та недбале ставлення населення до свого здоров'я; - висока концентрація найбільш екологічно-небезпечних видів економічної діяльності. 	<ul style="list-style-type: none"> - екологізації промислових підприємств; - медичне страхування.
<p>Індикатор «Рівень безробіття населення віком 15-70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці (відсотків)».</p>	<ul style="list-style-type: none"> - поглиблення дисбалансів між попитом і пропозицією робочої сили через недостатні обсяги створення робочих місць, дефіцит кадрів робітничих професій необхідного кваліфікаційного рівня; - присутність на ринку праці тіньової зайнятості; 	<ul style="list-style-type: none"> - розвиток власного виробництва; - врегулювання внутрішньої трудової міграції.

Розділ 2. Стратегічне планування в системі механізмів регіональної політики

Індикатор	Основні проблеми	Пропозиції щодо їх усунення
	<ul style="list-style-type: none"> - вплив внутрішніх трудових мігрантів; - невідповідність професійно-кваліфікованого складу безробітних, які перебувають на обліку, заявленим вакансіям; - проведення бойових дій на території Луганської і Донецької областей, значна кількість ВПО, які перебувають в активному пошуку роботи і проживають на території областей, підконтрольних українській владі. 	
Індикатор «Кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій області, районів».	<ul style="list-style-type: none"> - відсутність державного фінансування на розроблення картографічної та містобудівної документації; - розроблення схем планування території районів області втратило свою актуальність у зв'язку із процесом утворення об'єднаних територіальних громад та розроблення містобудівної документації в їх межах. 	- розробка нових генеральних планів на всіх рівнях.
Індикатор «Щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям (кілометрів доріг на 1 тис. кв. кілометрів території)».	- обмеженість фінансування дорожньої галузі і перекидання ремонту та будівництва доріг місцевого значення на новостворені ОТГ.	- чіткий розподіл призначення дорожнього напрямів на державного значення та місцевого і покарання за недобросовісне виконання підрядниками ремонтних робіт.
Індикатор «Питома вага утилізованих відходів (відсотків загальної кількості утворених відходів)».	<ul style="list-style-type: none"> - відсутністю ліцензій у підприємств на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, зокрема на утилізацію пестицидів та агрохімікатів. - відсутність нормативно-правового акту на видачу дозволів на 	- прийняти нормативно-правовий акт, який регламентує видачу дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

Індикатор	Основні проблеми	Пропозиції щодо їх усунення
	здійснення операцій у сфері поводження з відходами, що унеможлиблює здійснення повноцінного превентивного контролю за передачею спеціалізованим підприємствам відходів, які підлягають утилізації.	
Індикатор «Питома вага площі природно-заповідного фонду (відсотків площі адміністративно-територіальної одиниці)».	<p>- відсутність механізму економічного стимулювання власників або користувачів земельних ділянок надавати погодження на включення території до природно-заповідного фонду;</p> <p>- відсутність законодавчо встановлених вимог щодо передачі повноважень до обласних державних адміністрацій, ненадання погоджень землекористувачів та землевласників на включення земельних ділянок до складу природно-заповідного фонду.</p>	<p>- зміни в Законі України «Про природно-заповідний фонд України» та інші нормативно-правові акти щодо: передачі повноважень до обласних державних адміністрацій; дозволу мисливства та полювання на території господарських зон національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, а також обмеженого мисливства та полювання на території заказників відповідно до положень про них; надання податкових пільг користувачам та власникам земельних ділянок, що входять до складу об'єктів природно-заповідного фонду; затвердження порядку відшкодування втрат від обмежень господарської діяльності, пов'язаної із природоохоронними вимогами.</p>

З метою удосконалення системи моніторингу реалізації Державної регіональної стратегії та стратегій регіонального розвитку необхідно виконати низку заходів:

- необхідно ініціювати створення моніторингового комітету, який контролюватиме процес реалізації та виконання ДСРР;
- визначити порядок внесення, перевірки та оприлюднення результатів проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної регіональної стратегії і плану заходів на офіційних веб-сайтах Мінрегіонбуду та ОДА.
- переглянути систему індикаторів реалізації цілей два і три ДСРР.

Оскільки індикатор «Кількість адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій області, районів» не може бути прогнозованим, а наявна інформація щодо забезпечення схемами планування територій не відображає реальний стан речей щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць, то такий показник необхідно виключити з моніторингу.

Щодо індикаторів третьої цілі «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку» слід відзначити, що відсутність в зазначеній системі моніторингу прогнозних показників не дозволяє оцінити ефективність державного управління регіонального розвитку.

Неможливість відстеження кількісних показників за індикатором «Частка проектів регіонального розвитку, що фінансуються з державного бюджету та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації», оскільки проекти регіонального розвитку реалізуються як за рахунок коштів ДФРР, так і коштів на виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні.

Необхідно також відзначити, що, відповідно до Постанови КМУ №1029 від 20 грудня 2017 р. «Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» Мінрегіоном проводиться моніторинг регіонального розвитку за індексом конкурентоспроможності регіонів та людського розвитку, який оприлюднюється на сайті установи. За цих обставин незрозуміло, яку роль відіграватиме моніторинг реалізації Державної регіональної стратегії на підставі прогнозних показників. Тим більше, що результати останнього не оприлюднюються.

РОЗДІЛ 3. ПРОГРАМНІ ТА ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ОЦІНКА ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

3.1. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком

В сучасних умовах господарювання пріоритетною сферою державного управління є соціально-економічні відносини на місцевому рівні, які націлені на вирішення питань зайнятості та добробуту населення, формування місцевого бюджету а, отже, фінансування витрат на соціальні потреби (освіта, охорона здоров'я, благоустрій, житлово-комунальне господарство тощо). Нажаль, сучасний стан системи управління в регіонах є неефективним. Негативні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України потребують пошуку та використання на практиці нових підходів до управління соціально-економічними процесами. Одним із них є програмно-цільовий підхід орієнтований на визначення пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку та пошуку шляхів їх досягнення, здатний забезпечити комплексне вирішення проблем розвитку території і ефективності використання бюджетних коштів. Однак, повністю розкрити потенціал цього підходу як засобу, з одного боку, підвищення соціальної та економічної ефективності державних витрат, а з іншого підвищення соціально-економічного розвитку території загалом, наразі так і не вдається.

Одним із найбільш дієвих методів управління, як на державному так і на місцевому рівнях, у всьому світі, є програмно-цільовий підхід, який реалізується через цільові програми та забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними чи запланованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики²⁴. Саме поняття «програмно-цільове управління» трактується в широкому сенсі і як метод програмного втілення управлінських рішень, і як реалізація комплексного підходу при вирішенні соціально-економічних проблем. Програму розглядають як інструмент змін, вибраний з декількох альтернативних варіантів і як найбільш ефективний шлях

²⁴ Кизим М. О. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні / М.О. Кизим, Г.М. Феденко // Бізнес Інформ. – 2012. – № 12. – С. 6–13.

досягнення намічених результатів. Поняття «цільова» передбачає спрямованість програм на досягнення заздалегідь встановленої, чітко визначеної мети.

Типова структура обласної цільової програми повинна включати: характеристику проблеми, основні цілі і завдання, систему заходів, ресурсне забезпечення, механізм реалізації, способи управління і контролю над ходом її реалізації, а також оцінку очікуваної ефективності та соціально-економічних наслідків від її реалізації. При цьому програма повинна мати чітко визначену цільову спрямованість, точну адресність, часовий інтервал, обґрунтовані обсяги робіт і ресурсні витрати їх реалізації, прорахований економічний і соціальний ефект (кінцевий результат реалізації програмних документів)²⁵. При розробці програм доцільно також враховувати унікальні конкурентні переваги території.

Застосування програмно-цільового підходу для забезпечення ефективності функціонування системи управління розвитком територій передбачає створення фінансово-ресурсного забезпечення для досягнення поставлених цілей та гарантію цільової спрямованості їх використання. Щоб досягнути позитивного ефекту від його практичного застосування має бути безпосередній взаємозв'язок між коштами та результатами. Разом з тим, слід зазначити також і той факт, що цей зв'язок завжди має зворотність – від виділених коштів безпосередньо залежить результат надання послуг, а від отриманого результату – кошти, які буде спрямовано на цю мету у наступному бюджетному періоді.

Сутність програмно-цільового підходу до управління регіональним розвитком полягає у відборі основних цілей розвитку території, розробці взаємопов'язаних заходів по їх досягненню в намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами з урахуванням ефективного їх використання. Тобто він реалізується за наступною схемою «встановлення цілі – шляхи досягнення – засоби реалізації - результат». Даний підхід орієнтований не на суб'єкт управління, його складові елементи і сформовану організаційну структуру, а на елементи програми і програмні дії. При цьому вирішення соціально-економічних проблем регіону отримує правовий статус, акумулюються необхідні для цього кошти, а завдання реалізації намічених

²⁵ Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: [навчальний посібник] / Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.

заходів набуває обов'язковий характер. Програмно-цільове управління втілює системний підхід в управлінні економікою²⁶.

Загалом, програмно-цільове управління націлене на: оптимізацію територіальних пропорцій в економіці, недопущення надмірної диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, забезпечення ефективного функціонування регіональних ринків тощо. Застосування програмно-цільового підходу в регіоні сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцнює його матеріально-фінансову та організаційну самостійність. Це дає можливість органам місцевого самоврядування правильно розставити акценти у витрачанні й без того обмежених бюджетних ресурсів та спрямувати їх на вирішення найважливіших і першочергових проблем розвитку територій в рамках реалізації обласних цільових програм.

В Україні цей підхід почали застосовувати з 2001 р. разом з прийняттям Бюджетного кодексу, згідно якого державний бюджет виконується за програмно-цільовим методом, а бюджетні видатки на виконання заходів державних цільових програм здійснюються у форматі бюджетних програм, а державні замовники та виконавці державних цільових програм є головними розпорядниками коштів за відповідними бюджетними програмами²⁷. Однак, на початках, цей метод не отримав належного застосування, насамперед, через недосконалість бюджетного законодавства та відсутність досвіду планування і передбачення в місцевих бюджетах коштів для його реалізації та навиків застосування на практиці.

Правовою основою процесу застосування програмно-цільового методу планування є Конституція України; Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики» та інші закони і підзаконні нормативно-правові акти.

Чинне Законодавство України наділяє місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повноваженням розробляти цільові програми. Так, на сьогоднішній день діють Методичні рекомендації щодо

²⁶ Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: [навчальний посібник] / Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.

²⁷ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання. У Методичних рекомендаціях зазначено, що «регіональна цільова програма» – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік²⁸.

Однак, незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів, ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою у зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів програмних документів тощо. Найбільш проблемне місце – взаємовідношення Плану заходів з реалізації регіональної Стратегії розвитку з Програмою соціально-економічного розвитку області та обласними цільовими програмами. Слід відзначити, що підвищення ефективності реалізації регіональної політики можливе лише за рахунок пошуку та визначення підходів до зближення цілей та заходів з реалізації регіональних Стратегій та обласних цільових програм.

Для отримання бажаних соціально-економічних результатів програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком має здійснюватися на основі наступних принципів формування, обґрунтування та організації розробки програмних документів: науковості, соціальної спрямованості, підвищення ефективності економіки, пропорційності і збалансованості, пріоритетності соціального розвитку, узгодженості коротко-, середньо- та довгострокових цілей програм з цілями визначеними в стратегічних документах, а саме Стратегії соціально-економічного розвитку регіону.

Підставою для розроблення обласної цільової програми є²⁹:

²⁸ Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=38738]

²⁹ Шарапов А. Основи розробки місцевих цільових програм: [посібник для держслужбовців] [Електронний ресурс] / А. Шарапов, С. Сухобойченко, О. Севостьянова. – Режим доступу: http://gurt.org.ua/uploads/news/2011/09/08/broshyura.pdf

- існування проблеми на рівні області, розв'язання якої потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;
- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів місцевого бюджету та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Обласні цільові програми мають бути важливим інструментом практичної реалізації заходів соціально-економічного розвитку регіону. Тому сьогодні потрібно повернути цим програмам їх основне призначення – бути інструментом вирішення найбільш значимих проблем території. Серед проблемних моментів ефективності застосування програмно-цільового підходу слід відзначити:

1. Значну кількість програм. Наявність великої кількості обласних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей.

2. Однотипність програм. Це дає можливість отримання суб'єктами господарювання державної фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами. Велика кількість однотипних програм зумовлює відсутність належного контролю за використанням отриманих коштів з боку Рахункової палати, Міністерства фінансів України, Мінекономрозвитку і Мінрегіонбуду та призводить до нераціонального і нецільового використання коштів та значних корупційних схем.

3. Низький рівень фінансування та недофінансування цільових програм. Переважає розподільчий принцип побудови програм, заснований на внутрішніх джерелах фінансових ресурсів; недостатнє використання зовнішніх джерел фінансування і можливостей державно-приватного партнерства. Потреба в коштах для виконання заходів визначається довільно, без необхідних розрахунків. Обсяги фінансування є сумнівними і не обґрунтованими, їх реальну ефективність визначити неможливо.

4. Відсутність чіткої системи оцінки та моніторингу їх реалізації і належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості. Зокрема, не проводяться: детальні розрахунки обґрунтування економічної ефективності програм, встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів; визначення виконавців окремих програм і термінів їх виконання.

5. Майже повністю відсутній або фрагментарний публічний доступ до інформації про програми, а особливо – щодо стану їх виконання та рівня

профінансованості. Відсутній контролю за надходженням і використанням коштів, які залучаються з позабюджетних джерел. Недостатній контроль за ходом виконання програмних заходів. Неповнота та відсутність інформації про причини невиконання програм у разі виділення коштів на її реалізацію у поточному році.

6. Участь в розробці програм повинні приймати не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й господарюючі суб'єкти, наукові і громадські організації. На сьогоднішній день до прийняття обласних цільових програм та контролю за їх виконанням вони не долучаються. Наукові установи також відсторонені від участі у написанні цільових програм, цим займаються в основному відповідні структурні підрозділи обласних державних адміністрацій.

Разом з тим слід відзначити, що у деяких регіонах України ситуація у цій сфері дещо покращується, насамперед, статистичні дані свідчать про зменшення кількості програм та збільшення обсягів їх фінансування. Разом з тим, не можна однозначно стверджувати, що їх кількість дійсно зменшується, оскільки створюються комплексні програми, які об'єднують в себе значну кількість цільових програм за галузевою ознакою (медицина, освіта, соціальна допомога, агропромисловий комплекс тощо). Яскравим прикладом цього є Львівська область. Так, у 2014-2015 рр. в області діяла рекордна кількість програм, а саме відповідно 89 та 79. Впродовж 2016-2017 рр. їх кількість зменшилась до 42, однак деякі укрупнені в комплексні. При зменшенні кількості програм у Львівській області обсяг їх фінансування збільшився більше ніж у 4 рази з 470,5 млн грн до 1904,3 млн грн, в тому числі і внаслідок збільшення у 2 рази коштів виділених на реалізацію цих програм з обласного бюджету (з 445,5 млн грн до 887,3 млн грн)³⁰. Основна увага сьогодні приділяється підтримці програм з енергозбереження, розвитку дорожнього господарства, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, освіти, соціального захисту населення, а також конкурсу мікропроектів.

Незважаючи на збільшення обсягів фінансування обласних цільових програм у Львівській області рівень їх профінансованості не є 100%. Так, впродовж 2015-2017 рр. він становив відповідно: 98,2%, 84,1%, та 94,8%.

³⁰ Інформація про виконання у 2015 році обласних програм, які затверджені рішеннями обласної ради та фінансування яких передбачене в обласному бюджеті на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2015>

Критичною ситуація була у 2014 р. – з 89 не профінансовано 21. Слід відзначити, що на сьогоднішній день, зовсім не профінансовані програми, спрямовані на розвиток села та АПК, житлово-комунального господарства. Із запізненням фінансують програми дорожнього господарства, охорони культурної спадщини та культури. Ця ситуація характерна, як для державних, так і обласних програм³¹.

Для того щоб програми мали реальний позитивний ефект на розвиток території необхідно перш за все щоб:

- програми не містили декларативний характер без визначення результативних показників та реальної потреби в коштах;
- не затверджувались однотипні цільові програм, які містять дублювання мети, завдань та законодавчих підстав їх створення, оскільки це є практикою «списання» бюджетних коштів;
- здійснювався постійний перегляд актуальності діючих програм та доцільності їх фінансування;
- формування програм та їх реалізація здійснювалися кваліфікованими працівниками, залучення яких можливе на конкурсній основі;
- реалізація заходів у межах програми здійснювалась з орієнтацією на їх економічну ефективність і соціальну значимість;
- контролюючими органами здійснювався прозорий та нелобійований контроль цільового використання бюджетних коштів;
- значно посилилась відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення ними кінцевих кількісних та якісних показників у результаті їх освоєння в рамках реалізації цілей та заходів програми;
- відбувалося публічне обговорення проектів програм та результатів їх виконання.

Програми як інструмент управління мають розроблятися лише тоді, коли виникає реальна проблема, вирішення якої потребує прийняття особливих заходів, зосередження зусиль, поєднання дій різних організацій тощо. Оскільки тривалий спад виробництва, зростання безробіття, погіршення соціального становища, наявність проблемних районів в регіоні, необхідність збереження і підвищення науково-технічного, інноваційного, виробничого потенціалів – все це актуалізує необхідність зосередження ресурсів на найбільш важливих та значимих для регіону проблемах. Зазначимо, що при

³¹ Офіційні дані Львівської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog>

формуванні регіональних цільових програм необхідно поєднувати політику підтримки соціально-економічного становища регіону на досягнутому рівні та політику його подальшого розвитку.

Тоді як в Україні програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком не приносить бажаних результатів, світовий досвід свідчить, що він є ефективним інструментом реалізації державної та регіональної соціально-економічної політики. Так, на сьогоднішній день програмно-цільовий підхід з метою підтримки балансу у всіх сферах державного регулювання економіки використовується в таких розвинених країнах, як: Австралія, Австрія, Болгарія, Великобританія, Канада, Німеччина, Південна Корея, США, Франція, Швеція, Японія та ін.

Досвід розвинутих країн свідчить, що планування бюджетних програм необхідно здійснювати на основі управління за результатами. В процесі досягнення віддаленого ефекту реалізація програми характеризується прямими та кінцевими результатами. Прямі результати (показники продукту) характеризують обсяг та кількість здійснених державних функцій, робіт, наданих послуг. Кінцеві результати (показники якості) – цілі, на виконання яких направлена програма, що відображають задоволення потреб. Прямі та кінцеві результати виконання бюджетної програми створюють з часом віддалений соціально-економічний ефект у певній галузі. При розробці програм у високорозвинених країнах світу орієнтуються на³²:

- розроблення програм із 100% державним фінансуванням;
- реалізацію програм, що передбачають використання як державних, так і частково коштів інвесторів;
- стимулювання конкуренції для інтенсивного розвитку пріоритетних галузей;
- сприяння взаємовигідному співробітництву між різними суб'єктами приватного і державного секторів економіки.

Наприклад, у Франції напрямки реалізації цільових програм складаються з поточних стратегічних цілей країни. Деяко іншою є його орієнтація в Японії, де програмно-цільовий підхід органи влади застосовують лише для стимулювання наукомістких галузей, таких як електроніка, робототехніка, інформаційні системи тощо. У Канаді програмно-цільовий метод відіграє значну роль у системі державного стимулювання економічного розвитку.

³² Куранда Т. К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком / Т.К. Куранда, Н.І. Вавліна // Науково-технічна інформація, 2011. – №2. – С.12-17.

Цільові програми в Канаді, спрямовані, насамперед на підтримку інноваційних процесів, а саме на розвиток інфраструктури наукової сфери, стимулювання фундаментальних досліджень, підвищення кваліфікації дослідників, поліпшення інформаційної підтримки інноваційної діяльності тощо³³.

Програмно-цільовий підхід у країнах-членах ЄС спрямований на вирішення проблем асиметрії економічного розвитку регіонів, реконверсії (переорієнтації) промисловості, підтримки місцевих ініціатив в менш розвинених районах, промислових, сільських, міських і прикордонних територіях. Для здійснення моніторингу за ходом реалізації програм в ЄС створена комп'ютерна система, яка подає звіт про їх виконання кожні півроку. На стадіях формування, реалізації та вже після завершення програми відбувається постійний збір оцінок незалежними експертами, які здійснюють контроль за ходом реалізації заходів програми. Окрім того, в ЄС діють цільові програми загальноєвропейського характеру, в реалізації яких приймають участь більшість країн-членів ЄС (наприклад, програми по зниженню рівня безробіття, програми підтримки науково-технічного розвитку, програми підвищення конкурентоспроможності тощо). На сьогоднішній день в ЄС діє програма «Косме» націлена на підвищення конкурентоспроможності великих підприємств і підприємств малого та середнього бізнесу, що розрахована на період з 2014 до 2020 р.³⁴ У сфері освіти та культури діє програма ЄС «Еразмус+» яка націлена на підтримку співробітництва між освітою, наукою та бізнесом, розвиток потенціалу молоді, підвищення міжнародного аспекту підприємницької освіти в країнах-членах ЄС тощо³⁵.

Окрім того, програмно-цільовий підхід до управління використовують також і міжнародні фінансові організації: Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, які надають свої позики іншим країнам за визначеними програмами. Це, програма розширеного фінансування, програмні системні позики для реалізації конкретних проектів в різних галузях економіки. Всі ці

³³ Куранда Т. К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком / Т.К. Куранда, Н.І. Вавіліна // Науково-технічна інформація, 2011. – №2. – С.12-17.

³⁴ COSME Retrieved from: <http://www.me.gov.ua>

³⁵ Ключові тенденції політики ЄС у сфері освіти та культури, програма ЄС «Еразмус +» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/sectoral-dialogue/education>

програми чітко описують мету та очікувані результати від спрямування коштів, в ту чи іншу галузь або сферу економіки. Такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає можливість проаналізувати ефективність використання коштів, за допомогою порівняння отриманих результатів з запланованими, а також зіставити мету, на яку виділяються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту³⁶.

Загалом, слід відзначити, що, якщо в високорозвинених країнах діючі програми приносять бажаний економічний ефект та досягають задекларованих заходів з їх реалізації, то в Україні як на державному так і регіональному рівнях ситуація кардинально інша. В основному не досягаються задекларовані цілі та не виконуються намічені заходи реалізації програм, не забезпечується достатнє їх фінансове забезпечення. Недосконалість принципів розробки, функціонування та виконання обласних цільових програм спрямованих на вирішення найбільш актуальних та першочергових проблем регіонального розвитку створюють прецеденти розробки неефективної політики, нераціонального та нецільового використання бюджетних коштів. Це у свою чергу не сприяє покращенню ситуації в соціально-економічному розвитку українських регіонів. Для того, щоб програми мали реальний, позитивний вплив на розвиток економіки регіону, бюджетні кошти, з огляду на їх фінансову обмеженість, повинні виділятися лише на найбільш ефективні програми, наприклад, забезпечать інноваційний розвиток економіки та експорт наукоємної продукції, енергоефективність тощо. Надалі програмно-цільовий підхід має стати більш дієвим і ефективним механізмом вирішення першочергових соціально-економічних проблем у регіоні.

3.2. Аналіз використання програмно-цільового та проектного інструментарію регулювання соціально-економічного розвитку територій

В умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава здатна спрямувати на економічне зростання, особливої актуальності набувають питання вдосконалення програмно-проектного методу (ППМ) управління розвитком регіону. Перевагами застосування цього методу слід відзначити

³⁶ Куранда Т. К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком / Т.К. Куранда, Н.І. Вавліна // Науково-технічна інформація, 2011. – №2. – С.12-17.

створення фінансово-ресурсного забезпечення для досягнення поставлених цілей та гарантію цільової спрямованості їх використання.

Основними інструментами реалізації ППМ управління соціально-економічним розвитком регіону є регіональні цільові програми (РЦП) та проекти (мікропроекти). У цілому РЦП систематизують цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів. Це дає можливість органам влади правильно розставити акценти у витрачанні й без того обмежених бюджетних ресурсів та спрямувати їх на вирішення найважливіших та першочергових проблем розвитку територій. Важливу роль в ефективності реалізації цього методу управління відіграє ступінь відкритості та взаємодії органів влади з бізнесом та широким колом експертів залучених до оцінки РЦП на етапі їх формування та кінцевої реалізації.

Основними джерелами ресурсного забезпечення РЦП є ресурси регіону, а саме земельні, водні, лісові та інших природні ресурси, трудові та фінансові (регіональні, муніципальні бюджети; кошти регіональних учасників програм; кредити, надані цим учасникам під гарантії територіальних органів влади; іноземні інвестиції) ресурсів, наявність яких пов'язана з територією. Це є свідченням того, що ефективність реалізації РЦП в значній мірі залежить від власної ресурсної забезпеченості регіону. Однак, на сьогодні, використання цього інструменту реалізації регіональної політики не приносить належного позитивного результату. Серед основних причини низької дієвості РЦП слід відзначити:

- значна кількість програмних документів;
- нечіткість визначення мети, завдань і заходів у межах програм;
- брак системного підходу до розробки програмних документів;
- відсутність належної координації між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування в процесі розробки програм;
- неузгодженість завдань цільових програм із можливостями місцевого бюджету;
- значне недофінансування програм;
- формальність залучення громадськості до процесу розробки та прийняття програмних документів.

Зарубіжний досвід свідчить, що ППМ метод є найбільш поширеним і ефективним інструментом управління соціально-економічними процесами, оскільки дозволяє вирішити стратегічні проблеми розвитку економіки в умовах динамічних змін. Зокрема, його використовують в США, Канаді, Австралії, Великобританії, Австрії, Канаді, Франції, Польщі та Норвегії. У цілому ППМ націлений на вирішення таких завдань, як: подолання кризових

явищ в окремих галузях і сферах економіки регіонів шляхом підвищення ефективності їх функціонування та розвитку; підвищення конкурентоспроможності продукції та завоювання нових ринків збуту; формування нової структури економіки регіону, подолання відстаючих територій і вирівнювання рівня їх розвитку; підвищення зайнятості населення та зниження безробіття у регіоні; підвищення заробітної плати працівників, доходів громадян і в цілому рівня життя населення окремих регіонів; вирішення проблем охорони навколишнього середовища; раціонального використання природних ресурсів; зміцнення культурного потенціалу, зниження соціальної напруженості тощо. Загалом цей підхід до управління спрямований не на вирішення поточних соціальних, екологічних чи інфраструктурних проблем, а на використання економічного потенціалу територій, збільшення продуктивності економіки, прибутковості місцевого бізнесу та збільшення рівня доходів населення.

В сучасних умовах ППМ в Україні виступає не як інструмент системи планування, а як складова системи управління, оскільки передбачає контроль і координацію заходів реалізації РЦП, з урахуванням потреб та інтересів місцевих жителів. Такі зміни у використанні ППМ дають можливість визначити пріоритетні напрями в розподілі місцевих фінансових ресурсів та здійснити контроль цільового та ефективного використання бюджетних коштів. Для досягнення відчутних економічних зрушень, основна увага органів влади має бути зосереджена на результатах, яких необхідно досягти в процесі реалізації РЦП та ресурсах, необхідних для досягнення цих результатів. Якщо ресурсів недостатньо необхідно забезпечити фінансування лише пріоритетних напрямів вирішення найбільш значущих для регіону проблем.

Регіональні органи влади мають використовувати результати оцінки виконання РЦП для підвищення якості процесу прийняття управлінських рішень, вдосконалення процедури надання якісних послуг населенню, ефективності використання ресурсів. Якщо в результаті її реалізації не відбувалося жодних змін в економіці, фінансуванні її необхідно скоротити або припинити взагалі. Ефективна система оцінки повинна відповідати наступним критеріям, бути: орієнтованою на досягнення бажаного результату; концентрується на найбільш важливих показниках виконання; надавати цінну інформацію особам, відповідальним за прийняття рішень та періодичну інформацію про результати діяльності; не має вимагати

спеціальної підготовки спеціалістів; контрольним показником як для структурних підрозділів усередині установи, так і для інших установ³⁷.

Відзначимо низку тенденцій, що характеризують зміни у використанні цього методу управління, зокрема:

1. Скорочення кількості програм.

Впродовж 2009-2018 рр. кількість діючих РЦП у Львівській області не була стабільною. Так, у 2014 р. у Львівській області було затверджено рекордну кількість ОЦП (89), що утруднювало їх менеджмент та можливості об'єктивної оцінки результатів виконання(рис. 3.1)³⁸.

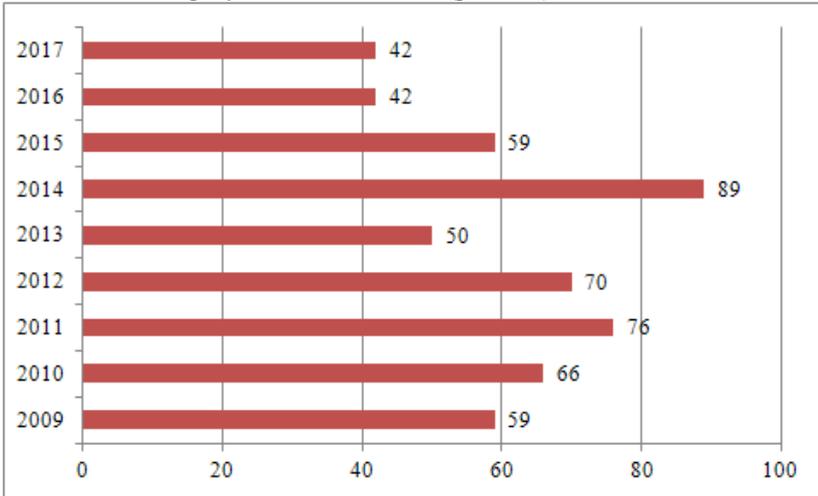


Рис. 3.1. Кількість затверджених РЦП у Львівській області впродовж 2009-2017 рр.

*Джерело: Складено за: [Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>]

У 2016 р. Львівською обласною радою було прийняте рішення щодо скорочення кількості програм шляхом їх укрупнення в комплексні програми. У результаті цього впродовж 2016-2017 рр. у Львівській області реалізовували 42 РЦП, а у 2018 р. їх кількість зменшилась вже до 31.

³⁷ Кульчицький М.І. Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні / М.І. Кульчицький, С.М. Самець // Ефективна економіка № 7, 2012[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1269>

³⁸Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>

Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності

У Львівській області формування РЦП здійснюється за напрямками: сприяння економічному, територіальному та інвестиційному розвитку; розвиток міжнародних зв'язків та створення позитивного міжнародного іміджу; освіта; культура, підтримка засобів масової інформації; охорона здоров'я; житлово-комунальне господарство та інші³⁹. Найбільшу питому вагу (понад 40%) серед діючих програм займають соціальні програми. Серед соціальних програм найбільше їх реалізовано в сфері культури та житлово-комунального господарства (по 4 програми). Незважаючи на визначений в стратегічних документах області такий пріоритет як розвиток туризму, у цій сфері реалізовано лише 1 програму (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Структура діючих РЦП у 2017 р.

*Джерело: Розраховано за: [Зведена інформація щодо виконання у 2017 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog2017>]

2. Збільшення обсягів фінансування РЦП.

Впродовж 2016–2018 рр. спостерігається збільшення фінансового забезпечення РЦП Львівщини. Так, у 2016 р., порівняно з 2015 р., кількість затверджених РЦП скоротилась з 59 до 42, а обсяг їх фінансування, навпаки

³⁹Зведена інформація щодо виконання у 2017 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog2017>

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

збільшився майже у 2 рази, а саме з 470,5 млн грн до 885,4 млн грн у 2017 р. обсяг фінансування зріс вже на 21,4% , а у 2018 р. на 44%.

Слід зазначити, що на реалізацію програм у сфері освіти у 2017 р. виділено у 6,3 рази більше коштів порівно з попереднім роком, в той час як у сфері охорони здоров'я лише у 2,2 рази, а у сфері культури – 3,4 рази⁴⁰.

Найбільша сума фінансового забезпечення РЦП у 2017 році спрямовувалась на розвиток дорожньої інфраструктури Львівщини. На реалізацію програмних заходів у цій сфері було передбачено четверту частину загального обсягу фінансування РЦП області (216,5 млн грн). Друге та третє місце за цим показником посідали сфера житлово-комунального господарства (16%) та охорона здоров'я (15,6%), а найменше коштів виділено на підтримку розвитку туризму, а саме 0,1% усіх коштів, або 0,5 млн грн (рис. 3.3).

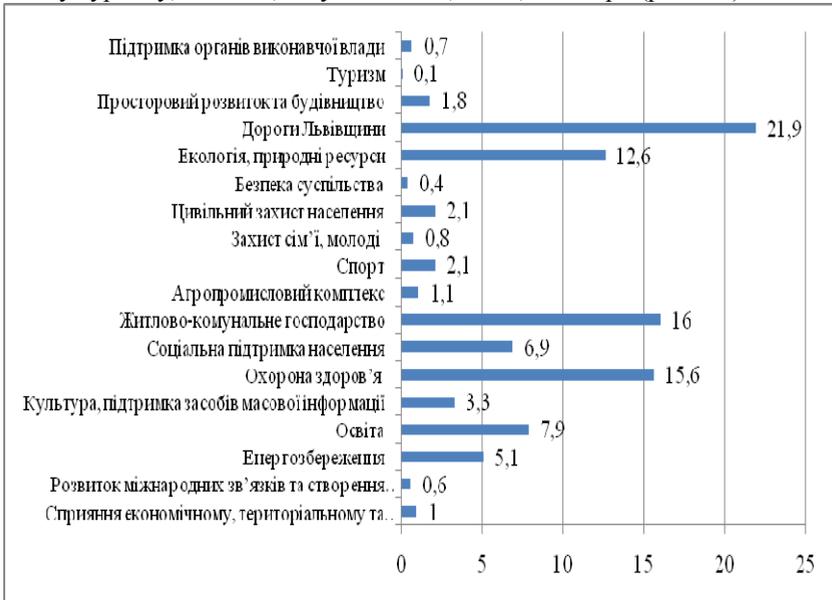


Рис. 3.3. Розподіл обсягів фінансування РЦП за напрямками економічної діяльності у 2017 р.

*Розраховано за: [Зведена інформація щодо виконання у 2017 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog2017>]

⁴⁰ Зведена інформація щодо виконання у 2017 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog2017>

3. Невідповідність передбачених і фактичних обсягів фінансування РЦП.

У 2017 р. рівень профінансованості РЦП регіону становив лише 63,6% від запланованих обсягів. Слід відзначити, що дещо кращою була ситуація у 2015-2016 рр., де цей показник становив відповідно 98,2% та 91,4% (рис. 3.4).

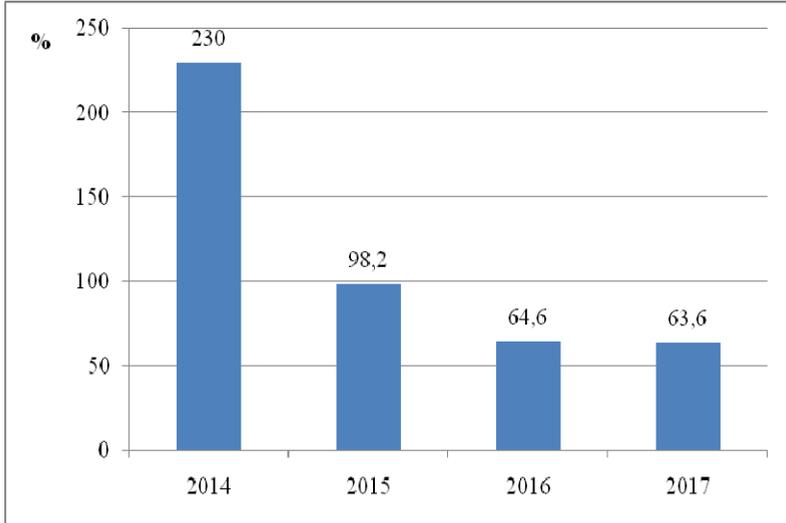


Рис. 3.4. Рівень профінансованості РЦП у 2014-2017 рр.

* Джерело: Складено за: [Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>]

Додамо, що у 2014 р. фактичні витрати на реалізацію РЦП перевищили планові у 2,3 рази. Така ситуація зумовлена збільшення у 4,8 рази саме запланованої суми інших джерел фінансування РЦП. Так, наприклад значно були перевищенні заплановані обсяги фінансування Регіональної програми будівництва (придбання) доступного житла у Львівській області на 2010-2017 рр. – у 3,5 рази бюджетних коштів та 1,6 рази інших коштів.

Разом з тим, не всі затверджені РЦП були профінансовані. Так, з 89 діючих РЦП у 2014 р. не профінансовано 21. Посадовці це коментували, насамперед, втратою їх актуальності і недоцільністю витратити на них бюджетні кошти. Так, наприклад, зовсім не були профінансовані програми, спрямовані на розвиток села та АПК, житлово-комунального господарства. Важко також погодитись і, про втрату актуальності 2-х програм у сфері медицини, таких як: «Розвиток сімейної медицини та її профілактичної спрямованості на 2012-2014 роки» (не фінансувалась вона також і у 2016 р.) та Інвестиційна програма розвитку та підтримки служби гемодіалізу у

Львівській області на 2006-2016 рр. Окрім того у 2014-2015 рр. не профінансовано також Регіональну програму інноваційного розвитку Львівської області на 2013-2015 рр.⁴¹.

У наступні роки ситуація значно покращується. Так, у 2015 р. із 58 ОЦП не профінансовано лише 2, а у 2016 р. – 1. У 2017 р. профінансовано усі без виключення ОЦП, однак не в повному обсязі (рис. 3.5)⁴².

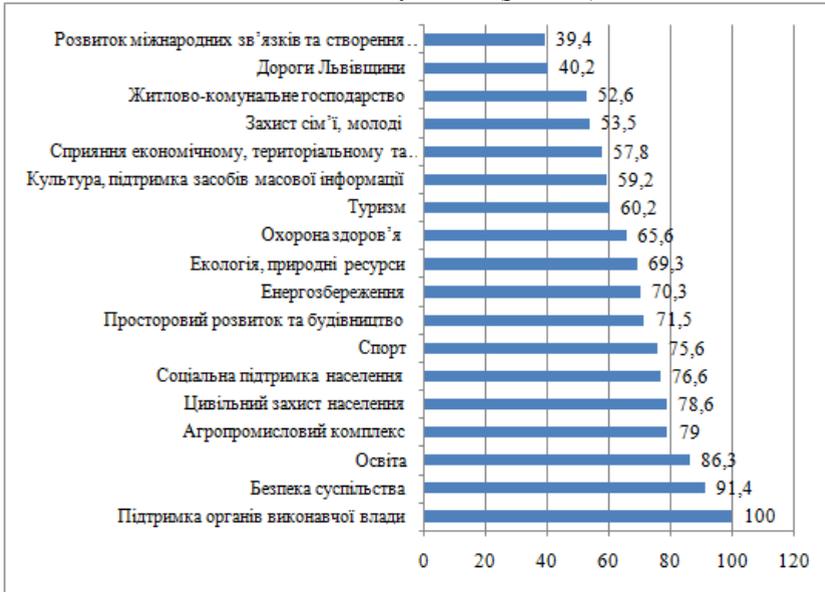


Рис. 3.5. Рівень профінансованості РЦП Львівської області у 2017 р.

* Джерело: Розраховано за: [Перелік програм обласного бюджету Львівської області на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>]

⁴¹Загальна зведена інформація про стан виконання державних та обласних програм за підсумками 2014 року в розрізі розпорядників коштів[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2014>; Інформація про виконання у 2015 році обласних програм, які затверджені рішеннями обласної ради та фінансування яких передбачене в обласному бюджеті на 2015 рік[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2015>

⁴²Зведена інформація щодо виконання у 2016 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2016>; Перелік програм обласного бюджету Львівської області на 2017 рік[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>

Аналіз виконання РЦП Львівської області у 2017 р. свідчить про їх суттєве недофінансування, що зумовлює недосягнення запланованих результатів та зниження ефективності реалізації програмних заходів. З рис. 4 видно, що у 2017 р. план фінансування РЦП не виконано. Найнижчий рівень фінансового забезпечення спостерігався за напрямками «Розвиток міжнародних зв'язків та створення позитивного міжнародного іміджу» та «Дороги Львівщини». При чому слід відзначити, що саме на фінансування дорожньої інфраструктури області було передбачено найбільший обсяг запланованих коштів, які мали бути виділені на реалізацію усіх РЦП області. Однак, на реалізацію 2-програм за цим напрямом виділено менше половини запланованої суми, а програма «Безпека дорожнього руху» профінансована лише на 8,4% від запланованих обсягів її фінансування.

Нажаль, і надалі, суттєво недофінансовуються соціальні програми, які орієнтовані на вирішення важливих проблем у сфері освіти, культури, медицини, соціального захисту населення, захисту сім'ї і молоді. Середній рівень їх профінансованості становить менше 70%. Суттєво недофінансовуються і програми, які націлені на сприяння економічному, територіальному та інвестиційному розвитку. В середньому рівень їх профінансованості становив 57,8%. Натомість щорічний рівень фінансування Програми підтримки органів виконавчої влади є 100%. Це є свідченням підтримки місцевими органами влади своїх першочергових інтересів.

Друге місце за рівнем профінансованості (91,4%) належить програмам які націлені на підтримку та забезпечення безпеки суспільства. За даним напрямом витрачання бюджетних коштів є першочергово необхідним, з огляду на ситуацію, що склалася з окупованими територіями України. Зважаючи на те, що туризм та рекреаційно-курортну галузь проголошено однією із пріоритетних в області, показник їх профінансованості на рівні 60,2% можна вважати незадовільним.

Загалом, вище наведена ситуація переконливо свідчить, що потреба в коштах на реалізацію РЦП перевищує можливості бюджетів усіх рівнів, що призводить до їх недофінансування і, відповідно, до недовиконання. Відсутність стабільного фінансування РЦП призводить до неефективного використання цих коштів, які вже були виділені на реалізацію тієї чи іншої програми на початок звітного періоду. Оскільки недофінансування однієї частини завдань РЦП, гальмує перспективу подальшого виконання іншого блоку завдань, що в кінцевому результаті зменшує можливості ефективності виконання усієї програми. Недосконалість системи фінансування РЦП не дає

можливості впровадження низки першочергових проектів які здатні забезпечити всебічний соціально-економічний розвиток регіонів. Недофінансування РЦП призводить також і до перенесення термінів реалізації окремих етапів їх виконання і досягнення визначених в них завдань.

4. Зміна структури джерел фінансового забезпечення РЦП.

Джерелами фінансування РЦП є кошти Державного бюджету України, обласного та місцевих бюджетів, інші джерела (кошти суб'єктів господарювання, кредити банків). Дані табл. 3.1 свідчать про зміну структури фінансування РЦП. Так, якщо у 2009 р. основним джерелом їх фінансування були кошти державного бюджету, то у 2016 р. це кошти обласного бюджету та інших позабюджетних коштів. Саме починаючи з 2014 р. спостерігається тенденція щодо зменшення державної підтримки РЦП, а їх фінансування стає прерогативою обласних органів влади. Найбільш яскравим прикладом є 2015 р. де кошти обласного бюджету у фінансуванні РЦП займали 94,7%. Слід відзначити, що всі соціальні програми, які стосуються підтримки розвитку освіти, медицини та культури 100% фінансуються за рахунок обласного бюджету. Так, у 2017 р. в рамках реалізації РЦП значну частину коштів виділених з обласного бюджету було передбачено на ремонт доріг (26% загальних витрат) та програми охорони здоров'я (17,3%). Поряд з тим слід зазначити і те, що на їх реалізацію, порівняно з попереднім роком, виділено на 21,3% більше коштів⁴³.

Таблиця 3.1

Структура фінансування РЦП у Львівській області впродовж 2009-2016 рр.,%

Джерела фінансування	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Обласний	12	0,9	1	15,2	94,7	46,6
Місцевий	9,7	4,7	2,6	3,4	1,9	2,1
Державний	56,5	54,9	64,3	4	3,4	0,5
Інші кошти	21,8	39,5	32,1	77,4	–	50,8

* Джерело: Розраховано за: [Перелік програм обласного бюджету Львівської області на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>]

⁴³Перелік програм обласного бюджету Львівської області на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>

Нажаль впродовж 2014-2016 рр. місцеві органи влади також, не мають змоги надавати суттєвої фінансової підтримки для реалізації РЦП. Хоча обсяги виділених коштів на фінансування РЦП з місцевого бюджету у 2016 р. зростають у 4,7 рази порівняно з попереднім, їх частка і надалі залишається незначною. Така ситуація з фінансуванням РЦП вимагає пошуку додаткових коштів.

Ліва частка фінансування РЦП у 2014 та 2016 рр. здійснювалось за рахунок коштів як вітчизняних інвесторів, так і іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Ці кошти насамперед спрямовувались на реалізацію програм з енергозбереження, розвитку дорожнього господарства, охорони навколишнього середовища, а також конкурсу мікропроектів. Разом з тим, слід наголосити на тому, що незважаючи на те, що впродовж останніх років саме інвестиційні кошти є важливим джерелом фінансової підтримки реалізації РЦП в області, їх залучення має і значні ризики, щодо накопичення боргових зобов'язань місцевих органів влади. Щоб уникнути такої ситуації слід посилити персональну відповідальності керівників органів виконавчої влади за належну організацію їх цільового освоєння, а також дотримання своєчасності повернення отриманих кредитів.

5. *Оптимізація РЦП шляхом об'єднання декількох в одну комплексну програму* за галузевим напрямком, ліквідація програм чи переведення їх у формат заходів. (Наприклад, Комплексна програма надання медичної допомоги мешканцям Львівської області у 2017-2020 рр., Комплексна програма підтримки окремих категорій громадян Львівської області).

6. *У межах однієї РЦП виконавцями окремих заходів, об'єднаних спільними цілями, виступають різні галузеві структури* (департаменти ЛОДА) між якими і розподіляються кошти для виконання підпорядкованих (підзвітних) їм етапів. Така ситуація зумовлена насамперед тим, що програми об'єднують декілька напрямів, в яких визначені Департаменти приймають участь у їх розробці та реалізації. На них покладено також і контроль за їх виконання. Прикладом є програма «Електронна Львівщина» на 2015-2017 рр. – головними розпорядниками коштів на її виконання у 2017 р. були два департаменти, а саме: Архітектури та розвитку містобудування і Охорони здоров'я.

7. *Переорієнтація РЦП націлених* на вирішення виключно соціальних потреб населення, на створення сприятливих умови для розвитку бізнесу і залучення інвестицій. Прикладом цього є Програма підвищення конкурентоспроможності Львівської області в якій визначено комплекс пріоритетних завдань щодо інвестиційного та інноваційного розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу тощо. Основною метою Програма є забезпечення високого рівня розвитку Львівської області.

8. *Запровадження та розвиток конкурсної складової (КС) реалізації РЦП.*

Конкурсні програми реалізують основні цілі РЦП. Сучасний механізм реалізації РЦП передбачає як конкурсні програми та оголошення конкурсів в рамках виконання окремих РЦП. Так, із 42 РЦП, які реалізувались в області впродовж 2016-2017 рр. відповідно 15 (36%) та 14 (33%) містили конкурсну складову. Найбільшу кількість конкурсів у 2017 р. оголошено у рамках реалізації Комплексної програми розвитку культури Львівщини на 2017-2020 рр., а саме 12 проти 4 у 2016 р.

У 2017 р. бюджет конкурсних програм збільшився на 24,4% (табл. 3.2). У загальному бюджеті РЦП це становить відповідно 12,5% та 11,4%. Слід також зазначити, що бюджет конкурсних програм зростає більшими темпами, ніж РЦП (який зростає на 15%), що є свідченням пріоритетності підтримки органів влади саме конкурсних програм. Збільшився обсяг фінансування майже всіх конкурсних програм за виключенням 2-х, а саме Конкурсу в рамках реалізації Програми підтримки народних домів та Конкурсу підтримки регіонального кінематографу. Слід зазначити, що всі конкурсні програми реалізують основні цілі РЦП⁴⁴.

Таблиця 3.2

Конкурсна складова РЦП

	2016 р.	2017 р.
Загальна кількість РЦП	40	42
Загальний бюджет РЦП (тис. грн)	885 000	1045617,5
Кількість конкурсних програм	15	14
Кількість конкурсів	21	31
Бюджет конкурсних програм	96154,2	119642,6
Відношення бюджету конкурсних програм до бюджету РЦП (%)	12,52	11,45

* Джерело: Складено за: [Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms> Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>]

Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>⁴⁴ Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>

Серед програм, які містили конкурсну складову у 2017 р.були:

1. Програма підвищення конкурентоспроможності Львівської області (Конкурс на відбір інвестиційних проектів розвитку малого бізнесу та Конкурс на відбір інвестиційних проектів фізичними особами-підприємцями, які зареєстровані громадянами України з офіційною пропискою на території Львівської області, що мають статус учасника АТО).

2. Регіональна програма з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2016-2018 рр. (Конкурс: Розробка із залученням незалежних експертів, подання, супровід та співфінансування проектів МТД на території області).

3. Обласна програма «Молодь Львівщини на 2016-2018 роки» (Конкурс: Підтримка на конкурсних засадах проектів і програм, розроблених громадськими організаціями).

4. Регіональна програма сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства у Львівській області на 2014-2018 роки (Конкурси: Підтримка регіонального кінематографу, Підтримка місцевих книговидавців і Підтримка на конкурсних засадах проектів і програм громадських організацій та творчих спілок, спрямованих на вирішення завдань регіональної політики),

5. «Програма зовнішнього освітлення населених пунктів Львівської області на 2016-2020 роки» (Конкурс інвестиційних проектів зовнішнього освітлення населених пунктів Львівської області).

Впродовж 2016-2017 рр. у Львівській області реалізовувались три конкурсних програми із загальним бюджетом 23 млн грн. Це «Програма «Питна вода» на 2012-2020 роки у Львівській області», «Програма газифікації населених пунктів Львівської області на 2016-2018 роки» та «Програма зовнішнього освітлення населених пунктів Львівської області на 2016-2020 роки».

На сьогоднішній день ситуація з КС РЦП є складною і повністю залежить від фінансових можливостей обласного бюджету. З огляду на це, у 2017 р.не було передбачено фінансування проведення ряду Конкурсів, а саме⁴⁵:

- Конкурсу територіальних громад області у сфері інформатизації та е-урядування з подальшою підтримкою кращих проектів в рамках Програми «Електронна Львівщина на 2015-2017 роки».

⁴⁵Офіційні дані Львівської обласної ради. Обласні програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>

- Конкурсу «Найкраща громадська екологічна ініціатива» в рамках Програми охорони навколишнього природного середовища у Львівській області на 2016-2020 роки.
- Конкурсу кінопроектів з метою розвитку та збагачення української кіношколи в рамках Комплексної програми розвитку культури Львівщини на 2017-2020 роки.
- Конкурсу Підтримки на конкурсних засадах інноваційних проектів реорганізації комунальних ЗМІ у незалежні в рамках Регіональної програми сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства у Львівській області на 2014-2018 роки.

Окрім того, зменшено також і обсяги фінансування двох конкурсів, а саме майже у два рази на кращі народні доми та на 20% на підтримку регіонального кінематографу.

З огляду на відсутність офіційних вимог щодо забезпечення розробки і реалізації КС, розробники РЦП на свій розсуд формують пакет регламентних документів, зміст і наповнення яких в розрізі кожної програми дуже відрізняються. При цьому, під категорію конкурсів підпадають заходи, які мають характер закупівель чи розподілу коштів обласного бюджету на місцях, часто в «ручному» режимі. В основному оприлюднюють необхідну інформацію щодо термінів проведення конкурсів і лише більше половини конкурсів оприлюднюють інформацію щодо порядку та умов їх проведення. Незадовільною є ситуація із висвітленням інформації щодо самого процесу проведення конкурсів – учасників конкурсу, поданих проектних заявок, переможців конкурсу та результатів поточної оцінки і моніторингу реалізації проектів. Наразі також відсутнє навчання та консультування учасників конкурсу.

9. Переорієнтація на підпорядкування РЦП регіональним стратегічним документам, а саме Стратегії розвитку регіону та плану її реалізації.

На жаль, на сьогоднішній день у Львівській області План заходів на 2017-2018 роки із реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2020 р. та РЦП практично не взаємопов'язані. Така ситуація зумовлена насамперед тим, що, ані в Законі України «Про державні цільові програми», ні в Методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання не зазначено про підпорядкування

їх іншим стратегічним документам⁴⁶. Дотримання цього принципу формування РЦП дасть змогу спрямовувати ресурси обласного бюджету на реалізацію конкретних завдань регіональної стратегії розвитку області.

Слід зазначити, що із 42-х РЦП, які діяли в області у 2017 р. тільки в 6 програмах (14,3% від загальної кількості РЦП) задекларовано відповідність Стратегії розвитку Львівщини, а саме: Програма розвитку освіти Львівщини, Безпечна Львівщина, Програма підвищення конкурентоспроможності, Комплексна Програма підтримки та розвитку агропромислового виробництва, Програма розвитку дорожньої інфраструктури, Електронна Львівщина⁴⁷.

10. Розширення кола учасників розробки РЦП.

Раніше ОДА для розроблення РЦП залучали зовнішню структуру, яка розробляла об'ємні документи. Залучення наукових, освітніх, громадських організацій та громадськості до процесу розробки, прийняття РЦП та контролю за їх виконанням не здійснювалося.

На сьогодні до розробки РЦП залучені громадські організації, представники наукових та освітніх установ, представники міст, селищ і сіл регіону, а також приватні партнери тощо.

11. Публічність процесу реалізації РЦП.

В минулому при розробці РЦП громадські слухання, які хоч і передбачені законодавством, у більшості випадків не проводились, а якщо і відбувались, то суто формально.

Сьогодні процес є більш публічним – інформація про РЦП регулярно висвітлюється на офіційних сайтах обласних рад та облдержадміністрацій, проводяться громадські слухання, щодо розробки та прийняття РЦП. З метою обговорення проекти програм розміщуються на сайті місцевого органу виконавчої влади, а в місцевій пресі публікуються інформаційні матеріали про проект програми. Після отримання позитивного висновку проект програми надається органу місцевого самоврядування для розгляду на сесії

⁴⁶ Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, №25, ст.352; Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання // Наказ Міністерства економіки України 04.12.2006 № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=38738

⁴⁷ Регіональні цільові програми в контексті становлення політики регіонального розвитку на прикладі Львівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://dialog.lviv.ua/regionalni-tsilovi-programi-v-konteksti-stanovlennya-politiki-regionalnogo-rozvitku-na-prikladi-lvivskoyi-oblasti/>

міської ради. Проекти та звіт про виконання паспорта ОЦП висвітлюються на сайтах ОДА.

Дещо іншою є ситуація з Конкурсами. Подається лише інформація про початок оголошення конкурсу, а про учасників конкурсів, подані проектні заявки, переможців конкурсів та результати поточної оцінки і моніторингу реалізації проектів відсутня.

12. Запровадження конкурсу мікропроектів.

З 2011 р. у Львівській області щорічно оголошується конкурс мікропроектів. Основне призначення Конкурсу не вирішення стратегічних питань економічного розвитку території та створення «точок зростання економіки», а підтримка розвитку соціально-культурної сфери життя громад шляхом реконструкції, капітальних ремонтів та впровадження заходів з енергозбереження (*утеплення приміщень – заміна у школах і садочках вікон, придбання обладнання та інвентарю, ремонт народних домів, будівництво спортивних і дитячих майданчиків тощо*). Ці проекти передбачають менші обсяги фінансування, мають вищий рівень інноваційності, стислий термін та чітко визначені строки виконання. Метою таких конкурсів є максимальне залученні коштів різних суб'єктів: бюджетів всіх рівнів; фінансових та нефінансових внесків громади; підприємців для реалізації проектів місцевого розвитку. Обов'язковою умовою отримання коштів з обласного бюджету є власний внесок конкурсанта, який може бути представлений у вигляді нефінансового внеску (виконаних робіт, закуплених матеріалів тощо) у сумі не менше 5% загальної вартості проекту (до 2017 р. ця сума становила не менше 10%). За умовою конкурсу спочатку громада вносить свої кошти і кошти місцевого бюджету, а вже потім залучають обласні. Такий підхід до конкурсу змушує їх учасників несли безпосередню відповідальність за виконання проекту, бо в нього вкладені і їх власні кошти. Це є європейською практикою, коли кожен несе відповідальність за використання коштів. Це є відмінністю, наприклад, від субвенцій, яку отримує територія від держави. Цей Конкурс є яскравим прикладом дії принципу управління місцевим розвитком «знизу-вгору» (замість «згори-вниз»).

Відмінність Конкурсу від інших конкурсних програм, зокрема і ДФРР, полягає в тому, що заявки подаються у поточному році на наступний рік, в якому і визначаються його переможці. Такий підхід до конкурсу дозволяє органам місцевого самоврядування чітко спланувати суму коштів яку слід закласти в обласному бюджеті на підтримку конкурсних ініціатив. До 2016 р. для участі в конкурсі подавалися заявки в рамках реалізації лише 6 пріоритетів: народні доми: ФАПи, амбулаторії сімейної медицини, центри первинної медичко-санітарної допомоги; освітня галузь; ДНЗ; вуличне освітлення; інші пріоритети. Починаючи з 2016 р. для підвищення ефективності функціонування Конкурсу був внесений додатковий 7-ий

пріоритет «Розробка ПКД для реалізації проектів ОТГ», заявки на який можуть подавати лише ОТГ⁴⁸.

Незважаючи на те, що цей програмний інструмент активно використовується у низці регіонів, в 11 областях України (Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Одеська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська та Чернігівська) конкурси проектів місцевого розвитку не проводяться.

Серед основних проблем, які ускладнюють реалізацію проектів місцевого розвитку слід назвати пізні терміни оголошення результатів конкурсу та розпорядження про розподіл субвенції обласного бюджету на фінансування проектів, що призводить до виконання ремонтно-будівельних робіт в осінньо-зимовий період за несприятливих погодних умов. Поряд з проблемними моментами з якими стикаються учасники конкурсу, для них створено і ряд полегшень в частині подачі заявок. Так, починаючи з 2017 р. вони мають змогу подавати пакет документів у форматі pdf в режимі online.

Слід зазначити коливні тенденції щодо активізації реалізації мікропроектів у 2011-2016 рр. Так, якщо впродовж 2011-2015 рр. реалізовано лише 520 мікропроектів, то у 2016 р. їх кількість зросла до 687⁴⁹. Однак, у 2017 р. знову ж таки спостерігалось зниження активності конкурсних ініціатив порівняно з 2016 р. Так, у 2017 р. відбулося зменшення кількості поданих заявок на участь у конкурсі порівняно з 2016 р. (з 1429 до 1300) та кількості підтриманих проектів. У 2017 р. переможцями Конкурсу стали 619 мікропроектів.

Основними пріоритетами Конкурсів 2016-2017 рр. визначено освіту та медицину. Отож, в підсумку найбільшу підтримку отримали проекти з ремонту та реконструкції шкіл – 179 (246 у 2017 р.), народних домів – 112 (69), дитячих садочків – 102 (61). Менш активно подаються заявки за такими 2-ма пріоритетними напрямками Конкурсу: «ФАПи, амбулаторії сімейної медицини, центри первинної медико-санітарної допомоги» та «Вуличне освітлення». Так, на підтримку функціонування медичних закладів подано лише 58 проектів (68 у 2016р.), встановлення вуличного освітлення – 85 (79).

⁴⁸Обласний конкурс мікропроектів місцевого розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/microproekty>

⁴⁹Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2016 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/593/group/19>; Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2017 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/6033/group/21>

Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення

У 2017 р. порівняно з попереднім найбільш відчутно зменшилась активність учасників щодо реалізації проектів за пріоритетом «Народні доми». На рисунку 3.6 подано структуру розподілу заявок в розрізі пріоритетів⁵⁰.

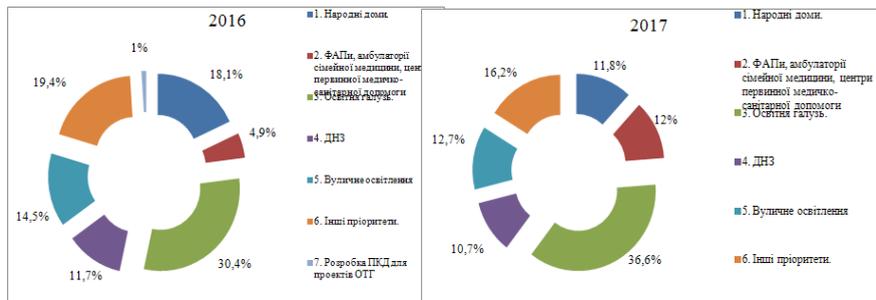


Рис. 3.6. Розподіл заявок на участь у конкурсі мікропроектів у 2016-2017 рр. в розрізі пріоритетів

* Джерело: Розраховано за: [Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2016 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/593/group/19>; Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2017 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/6033/group/21>]

Впродовж 2011-2017 рр. відчутно збільшилась фінансова підтримка конкурсних ініціатив. Так, якщо у 2011 р. обсяг фінансування мікропроектів становив 700 тис. грн, то у 2017 році ця сума зросла до 145,9 млн грн. Основним джерелом фінансування мікропроектів і наділі залишаються кошти обласного та місцевого бюджету, незважаючи на те, що частка останніх у 2017 р. порівняно з 2016 р. в загальному обсязі фінансування дещо знижується (рис. 3.7). Разом з тим, слід відзначити і той факт, що поряд із збільшенням коштів виділених з обласного бюджету у 2017 році профінансовано менше половини запланованої суми, а саме лише 32,6 млн. грн. з передбачених 69,8 млн. грн. тобто лише на 46,7%.

⁵⁰Розпорядженням голови Львівської облдержадміністрації «Про розподіл субвенції з обласного бюджету на мікропроекти місцевого розвитку» № 356/0/5-16 від 7 червня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://loda.gov.ua/rozporyadchidokumenty>

Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності

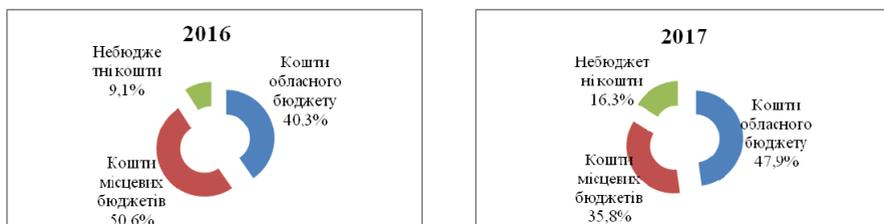


Рис. 3.7. Структура джерел фінансування мікропроектів у 2016-2017 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2016 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/593/group/19>; Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2017 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/6033/group/21>]

Щодо виконання мікропроектів то на сьогоднішній день спостерігаємо дві основні проблеми:

- значною є частка мікропроектів виконання яких не завершено у передбачені терміни. Найбільша частка таких проектів в освітній та медичній сферах (рис. 3.8);
- наявність затверджених проектів по яких не розпочато роботи. Це насамперед стосується мікропроектів, які планувалось реалізувати за напрямом «Інші пріоритети», а також в освітній та медичній сферах.

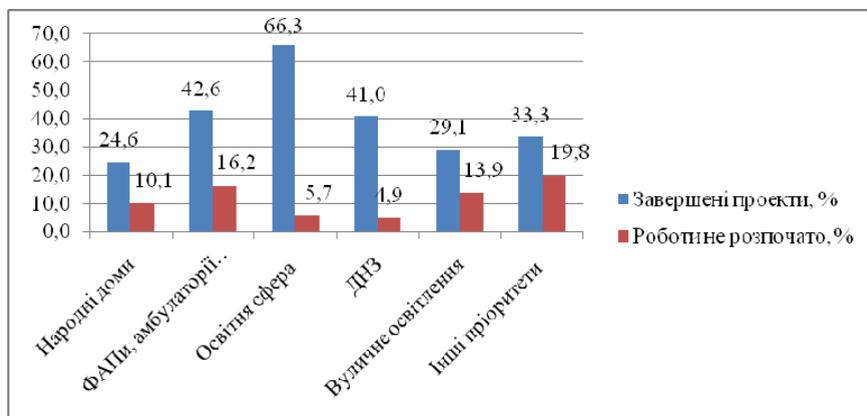


Рис. 3.8. Рівень завершеності мікропроектів у 2017 р.

* Джерело: Розраховано за: [Переможців обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку на 2017 рік затверджено [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/6033/group/21>]

Ця ситуація пояснюється: затримкою термінів оголошення конкурсів та перерахування коштів; довготривалістю процедури тендерних закупівель, що гальмує початок робіт; фінансуванням інвестиційних проектів з нульовою будівельною готовністю, у результаті чого збільшується кількість об'єктів незавершеного будівництва; не проведенням та затримкою проведення платежів органами Державної казначейської служби.

Підсумовуючи вище наведене, слід зазначити, що підвищення ефективності реалізації ППМ управління можливе за умов:

- оптимізації кількості РЦП з метою концентрації бюджетних коштів у найбільш важливих сферах і видах діяльності та підвищення ефективності їх використання. Здійснення регулярного перегляду актуальності діючих програм та доцільності їх фінансування;
- зниження ризиків прийняття до виконання РЦП, які не забезпеченні необхідним ресурсним, перш за все фінансовими. Узгодження передбачених заходів з наявними фінансовими ресурсами та можливостями бюджету усіх рівнів;
- підвищення рівня інвестиційної та інноваційної складових РЦП;
- домінування розвиткової складової над соціальною РЦП;
- відповідності завдань, заходів і цілей РЦП стратегічними і операційними цілями та завданнями Стратегії соціально-економічного розвитку регіону та Плану заходів з її реалізації;
- узгодження показників виконання заходів програм з показниками інших планувальних документів, зокрема Стратегії розвитку та Плану заходів з її впровадження, Програми соціально-економічного та культурного розвитку області;
- врахування особливостей та унікальних конкурентних переваг території при розробці РЦП;
- вдосконалення системи моніторингу реалізації програм як на різних етапах їх реалізації так і в розрізі окремих заходів на основі застосування якісних і кількісних індикаторів;
- запровадження щорічного оцінювання ступеня досягнення запланованих результатів програм, економічної ефективності використання бюджетних коштів і соціальної значимості програм;
- забезпечення можливості участі громадськості та громадських організацій в обговоренні проектів програм;

- забезпечення своєчасного фінансування РЦП за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів і позабюджетних джерел у затверджених обсягах, розширення джерел фінансування програмних заходів РЦП;
- підвищення контролю та посилення відповідальності за реалізацією програмних заходів РЦП, насамперед за цільовим та ефективним використанням коштів, що залучаються за рахунок усіх джерел фінансування;
- посилення прозорого та нелобійованого контролю з боку контролюючих органів влади цільового використання бюджетних коштів;
- залучення незалежних експертів, які не є держслужбовцями або зацікавленими особами, для здійснення аудиту цільового використання коштів в рамках реалізації програмних заходів;
- розширення практики кооперації РЦП, зокрема в частині включення до однієї програми окремих заходів та співвиконавців з інших програм;
- розробка єдиної методика оцінки ефективності РЦП, яка дасть змогу здійснювати порівняльний аналіз ефективності і результативності використання бюджетних коштів.

3.3. Фінансові інструменти державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів

В умовах децентралізації влади значимість місцевих бюджетів зростає, оскільки вони відіграють важливу роль у фінансуванні делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та у виконанні покладених на них функцій, спрямовані не лише на забезпечення розподілу дохідних джерел між бюджетними програмами, а й сприяють ефективності функціонування суб'єктів господарювання та соціально-економічному розвитку територій загалом. В Україні місцеві бюджети є соціально спрямованими, що зумовлено значними обсягами розподілу фінансових ресурсів на фінансування установ освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства при незначному рівні фінансування економічних і екологічних статей витрат. Обраний Україною курс на бюджетну децентралізацію управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій та вимагає створення фінансово стійких місцевих бюджетів. Посилення впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічні процеси в регіоні

можливе лише за умови достатнього обсягу фінансових ресурсів, які знаходяться в їх розпорядженні.

Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади впродовж десяти років (2007-2017 рр.) (враховуючи міжбюджетні трансферти) зросли з 107,1 млрд грн до 502,1 млрд грн. або у 4,7 рази. Разом з тим, обсяг власних доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за цей період часу зріс дещо нижчими темпами (з 62,4 млрд грн. до 229,5 млрд грн) а саме у 4,4 рази⁵¹, що є свідченням їх залежності від державної підтримки та відсутність фінансової спроможності місцевих бюджетів лише власними ресурсами вирішити першочергові проблеми розвитку території. Слід відзначити про коливні тенденції динаміка збільшення власних доходів місцевих бюджетів, а у 2014 р. їх зменшення доходів місцевих бюджетів, на саме на 3,9%. Така ситуація є свідченням про нестійкість власної фінансової спроможності.

Водночас міжбюджетні трансферти, що передаються з державного бюджету виступають стабільним джерелом наповнення місцевих бюджетів тобто є основним інструментом фінансової підтримки територій з боку держави. Так, впродовж 2007-2017 рр. їх обсяг зріс з 44,6 млрд грн до 272,6 млрд грн або у 6,1 рази, (рис. 3.9). Лише у 2013 та 2016 рр. темпи зростання доходів місцевих бюджетів перевищували темпи зростання міжбюджетних трансфертів. У інші роки, тенденція є протилежною.⁵²Вказані тенденції засвідчують посилення залежності доходів місцевих бюджетів від обсягів міжбюджетних трансфертів, що є негативним і підтверджує високий ступінь централізації бюджетної системи України, зниження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та посилення їх залежності від центральних органів влади. При цьому слід наголосити на тому, що головним показником ефективності міжбюджетних відносин та трансфертного фінансування є стабільність доходів місцевих бюджетів.

⁵¹Бюджет України 2013: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, Київ, 2014. – С. 13; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С. 11.

⁵²Там само

Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності

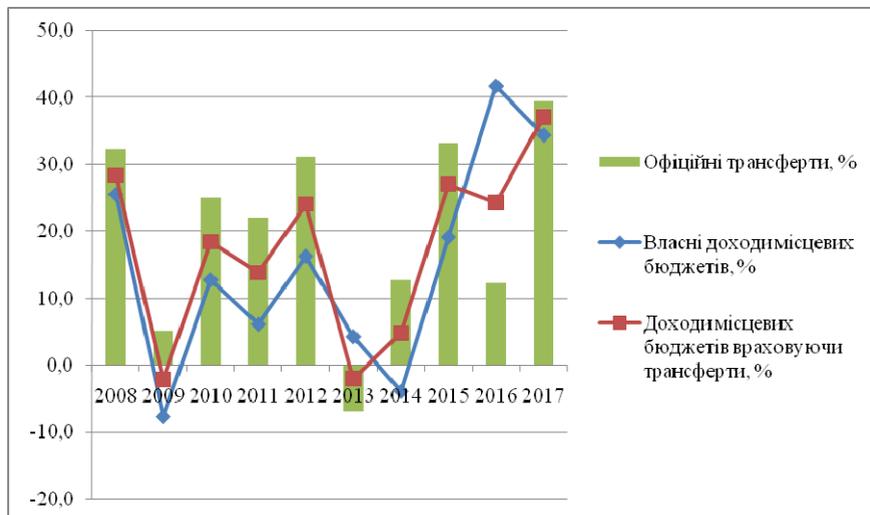


Рис. 3.9. Темпи зростання власних, загальних доходів місцевих бюджетів та обсягів трансфертів, які передаються з державного бюджету у 2007-2017 рр., % до попереднього року

* Джерело: Розраховано за: [Бюджет України 2013: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, Київ, 2014. – С. 13; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С. 11.]
Бюджет України 2013: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, Київ, 2014. – С. 136; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11]

Дані рис. 3.9 свідчать, що перевищення темпів зростання обсягів трансфертів, які передаються місцевим бюджетам над темпами зростання самостійно залучених ними доходів. Зауважимо, що у 2017 р. на противагу ситуації минулого року їх зростання знову ж таки відбувалось вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів, що є свідченням підвищення їх ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів та зниження можливостей органів місцевої влади фінансувати весь обсяг власних видатків.

Слід наголосити на тому, що ситуація, яка склалася на сьогоднішній день у сфері фінансового забезпечення розвитку територій, свідчить, про те, що заходи здійснені в процесі реформування бюджетної сфери, не привели до фінансової міцності та самостійності органів місцевого самоврядування. Власні доходи місцевих бюджетів хоч і мають позитивну динаміку до зростання швидшими темпами ніж до початку процесів її проведення, однак і

надалі вони значно залежать від трансфертів. Так, якщо у 2017 р. їх обсяг у порівнянні з 2014 р. зріс на 68,8% то з трансфертами це зростання становило 116,7%⁵³. Однак, порівнюючи 2017/2016 рр. Слід відзначити зниження темпів зростання власних доходів. За підсумками 2018 р. вони становитимуть понад 230 млрд грн, тобто їх зростання знову ж таки буде незначним у порівнянні з 2017 р.⁵⁴.

Слід наголосити на тому, що з впровадженням реформи фінансової децентралізації збільшення наповненості місцевих бюджетів стало можливими завдяки розширенню повноважень і підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо залучення додаткових резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів. Так, на сьогодні збільшення джерел формування доходної бази місцевих бюджетів забезпечується за рахунок передачі їм окремих доходів з державного бюджету: 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, а також до місцевих бюджетів зараховано 80% екологічного податку, який раніше складав – 35%. На місцевому рівні запроваджений також і новий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання в сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5% від їх вартості. У місцевої влади є можливість за рахунок боротьби з нелегальним виробництвом, а також контрабандою підакцизних товарів здійснювати наповнення власних бюджетів. Однак, збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів наразі не дають їм змоги бути фінансово самодостатніми. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні додатковий фінансовий ресурс який має спрямовувати на розвиток територій.

Позитивною тенденцією з початку запровадження реформи фінансової децентралізації є збільшення впродовж 2014-2017 рр. власних доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця (рис. 3.10). Так, у середньому по Україні у 2017 р. власні доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця зросли порівняно із 2014 р. з 2114,5 грн до 5407,1 грн тобто у 2,5 рази. Поряд із збільшення цього показника зростає і диференціація між max і min його значенням: у 2017 р. вона становила 8,2

⁵³Бюджет України 2016: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2017. – С. 178.

⁵⁴Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>.

рази (max Київ – 11946,2 грн, min Луганська – 1450,1 грн) проти у 2014 р., коли цей показник становив 4,1 рази (max Київ – 5149 грн, min Закарпатська – 1255,8 грн). Якщо не враховувати окупованих територій, то у 2017 р. вона становила 3,5 рази (min Тернопільська – 3431,9 грн)⁵⁵.

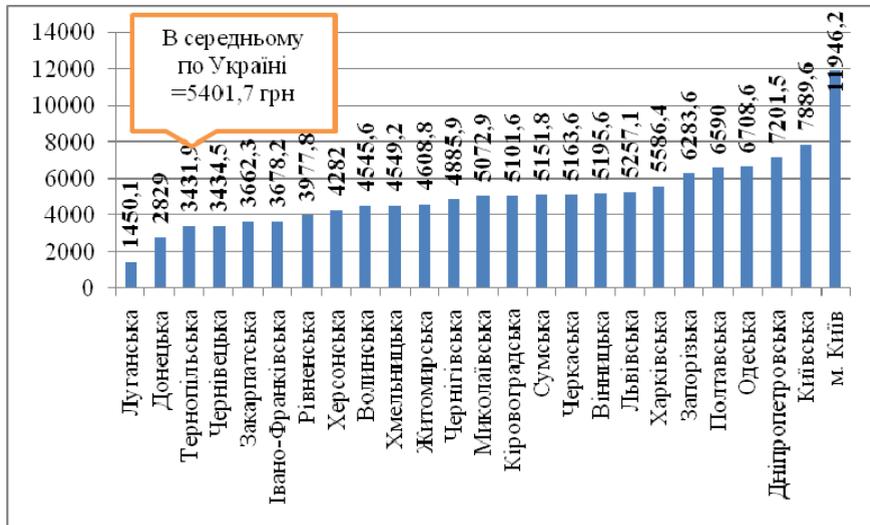


Рис. 3.10. Власні доходи місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця у 2017 р.

* Джерело: Розраховано за: [Бюджет України 2014: статистичний збірник . – К.: Державна служба статистики України, 2015. – С.19; Бюджет України: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 2017 – С.20]

Як зазначалось вище, основною проблемою формування місцевих бюджетів залишається їх значна залежність від трансфертів. Питома вага яких у доходах місцевих бюджетів має сталу тенденцію до зростання (за виключенням 2007 р. та 2016 р.). Зростання частки державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від Державного та недостатність обсягу власних і закріплених доходів для виконання покладених на них повноважень.

⁵⁵Бюджет України 2014: статистичний збірник . – К.: Державна служба статистики України, 2015. – С.19; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 2017 – С.20.

Впродовж 2002-2017 рр. частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно зростала. Так, якщо у 2002 р. вона становила 31,2%, то у 2017р. вже 54,3%, тобто збільшилась на 23,1 в.п., що свідчить про посилення централізації та неможливість органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати розвиток адміністративно-територіальних одиниць (рис. 3.11). Починаючи з 2011 р. і по 2017 р. місцеві бюджети залежать від державного бюджету більш ніж наполовину. Це є свідченням того, що міжбюджетні трансферти значною мірою покривають зростаючий дефіцит місцевих бюджетів, виступаючи головним інструментом фінансової децентралізації.



Рис. 3.11. Структура доходів місцевих бюджетів у 2002-2017 рр.

* Джерело: Складено за: [Бюджет України 2014: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – С.19; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 2017 – С.20]

Незважаючи на задекларованість процесів фінансової децентралізації трансферти і надалі відіграють значну роль у зростанні доходів місцевих бюджетів. Так, впродовж 2016-2017 рр. їх частка зросла на 0,9 в.п., а у 2015 р. сягнула найбільшого значення (впродовж аналізованого періоду часу) і становила 59,1%. Така ситуація є свідченням того, що міжбюджетні трансферти і надалі залишаються основними гарантами фінансової спроможності місцевих бюджетів – фінансова спроможність місцевих

бюджетів і надалі залишається низькою, тобто вони не є фінансово самодостатніми. Слід зазначити, також і той факт, що існуюча практика збільшення обсягів трансфертів зумовлює незацікавленість органів місцевого самоврядування до пошуку додаткових джерел наповнення бюджетів, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок не сприяє соціально-економічному розвитку на місцях.

Нажаль, в Україні не діє європейська закономірність формування місцевих бюджетів. Згідно цих стандартів висока частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів характерна для країн з низьким рівнем податкових надходжень. На сьогоднішній день в місцевих бюджетах залишається значна частка місцевих податків і зборів. Окрім того рівень податкового навантаження у нас залишається достатньо високим. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоб мати змогу ефективно ним управляти та спрямовувати на розвиток громад.

У всіх без виключення регіонах України, за відсутності в достатньому обсязі власних доходів, формування їх бюджетів забезпечуються за рахунок надання трансфертів із державного бюджету. Так, у 2017 р. серед регіонів України найвищий рівень державної фінансової підтримки отримала Тернопільська та Івано-Франківська області. Частка трансфертів в місцевому бюджеті яких становила відповідно 71,3% та 70,2%. Понад 60% трансфертів забезпечували формування місцевих бюджетів в 12 областях. У 8 регіонах України частка трансфертів у формуванні місцевих бюджетів є нижчою за середньо український показник (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Одеська, Полтавська, Харківська області та м. Київ).

Слід відзначити, що у 2017 р. порівняно з 2012 р. частка трансфертів у формуванні місцевих бюджетів збільшилась у 8 регіонах України, то в порівнянні з 2016 р. у 11. Досить суттєво у 2017 р. порівняно з 2016 р. збільшилась дотаційність місцевих бюджетів, м. Києва (на 3,9 в.п.), Запорізької (на 3,1 в.п.) та Чернівецької (2,7 в.п.) областей (рис. 3.12)⁵⁶.

⁵⁶ Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. –С.205-304.

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

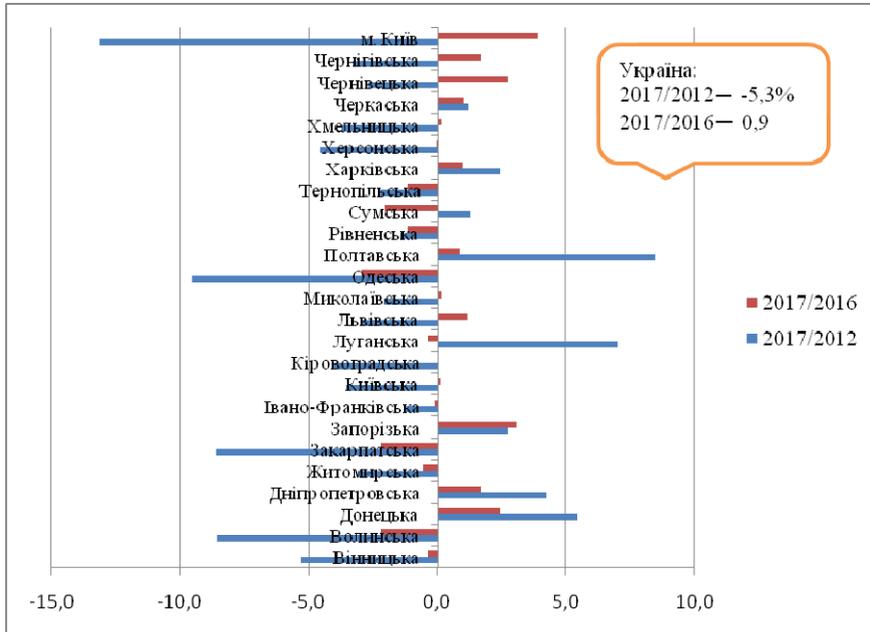


Рис. 3.12. Зміна частки трансфертів в доходах місцевих бюджетах у 2017/2012 рр., в.п.

* Джерело: Складено за: [Бюджет України 2014: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – С.19; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 2017 – С.20]

У 2017 р. в середньому по Україні на 1 особу припадало 6431 грн міждержавних трансфертів, проти, наприклад 3081 грн у 2014 році. Збільшується і диференціація між max. (Рівненська – 8829 грн) і min. (Луганська – 2246 грн). значенням цього показника за цей період часу з 2,7 рази до 3,9 рази. Незмінними залишають регіони з мінімальною державною підтримкою, а Волинська область перемістилась з третього місця у 2014 р. за рівнем максимальної державної підтримки на перше у 2017 р. Лідером і надалі залишається Рівненська область (рис. 3.13).

Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності

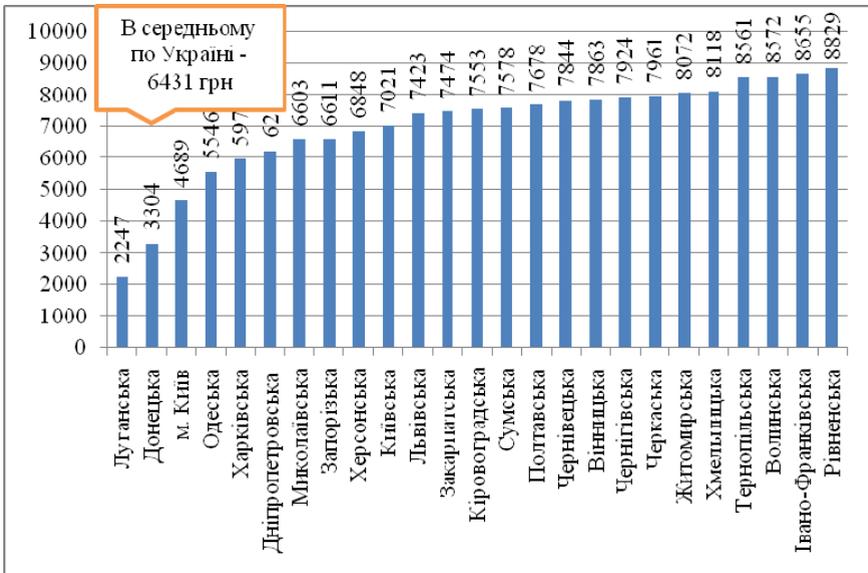


Рис. 3.13. Міждержавні трансферти в розрахунку на 1 особу у 2017 р.

* Джерело: Розраховано за: [Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 2017 – 308с.]

Про значення місцевих бюджетів в фінансовій системі держави а також про рівень централізації бюджетної системи свідчить їх питома вага у ВВП та доходах зведеного бюджету а також частки трансфертів у ВВП. Тобто тенденція до зменшення показників питомої ваги місцевих бюджетів у ВВП і зведеному бюджеті свідчить про певне зростання централізації управління, збільшення навпаки – про децентралізацію фінансової системи.

З огляду на те, що доходи місцевих бюджетів все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів (понад 50% починаючи з 2011 р.) питома вага власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни є незначною. Так, якщо у 2001 р. цей показник становив 32,3% то у 2017 р. – 26,8%, тобто на 5,5 в.п. менше. З огляду на коливні тенденції у динаміці формування власних доходів місцевих бюджетів та їх фінансової нестійкості впродовж аналізованого періоду часу немає чіткої тенденції, щодо їх ролі у формуванні зведеного бюджету України. Слід звернути увагу на те, що зважаючи на розширення дохідної бази місцевих бюджетів (за рахунок збільшення частки податків які залишаються на місцях і не передаються до державного бюджету), має відбутися збільшення частки місцевих бюджетів у

зведеному бюджеті України. Свідченням того, є наприклад, збільшення частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України у 2017 р. порівняно з 2007 р. майже на 2 в.п. (рис. 3.14)⁵⁷.

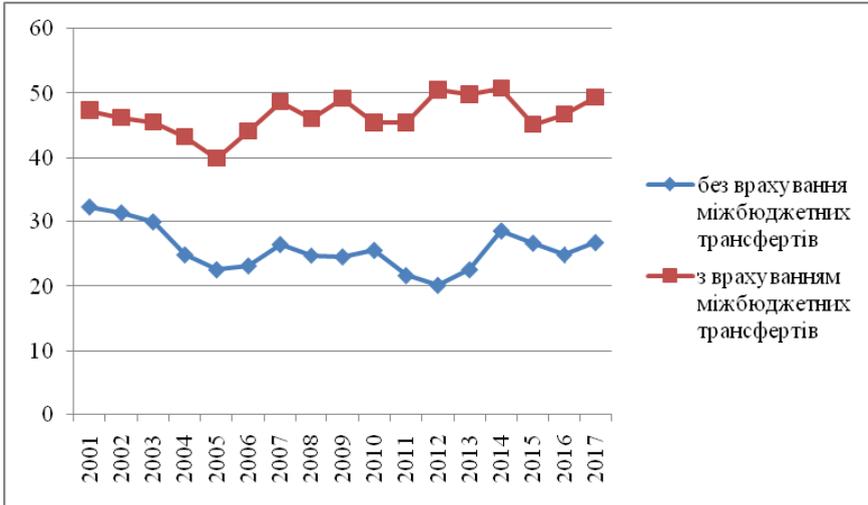


Рис. 3.14. Питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України у 2001-2017 рр.

* Джерело: Розраховано за:[Бюджет України 2014: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – С.19; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 2017 – С.20]

Трансферти із державного бюджету, відіграють важливу роль, як у формуванні доходів місцевих бюджетів так і частки ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів. Частка трансфертів у ВВП зростає з 6,2% у 2007 р. до 9,1% у 2017 р., що є свідченням зниження самодостатності місцевого самоврядування (рис. 3.15)⁵⁸. Згідно європейських експертних дослідження якщо частка трансфертів у ВВП перевищує 1,4% (у

⁵⁷Бюджет України 2014: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 308 с.; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 308 с.

⁵⁸Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.

2010-2012 рр. це порогове значення становило 4%) то це є свідченням того, що державні інвестиції не сприяють підвищенню продуктивності економіки. Тобто це є свідченням низької якості державного управління⁵⁹. Нажаль, в Україні цей показник значно перевищує європейські значення. Таку ситуацію можна пояснити також лише початком реформи децентралізації та невміння органів влади власними силами забезпечувати соціально-економічний розвиток на місцях.

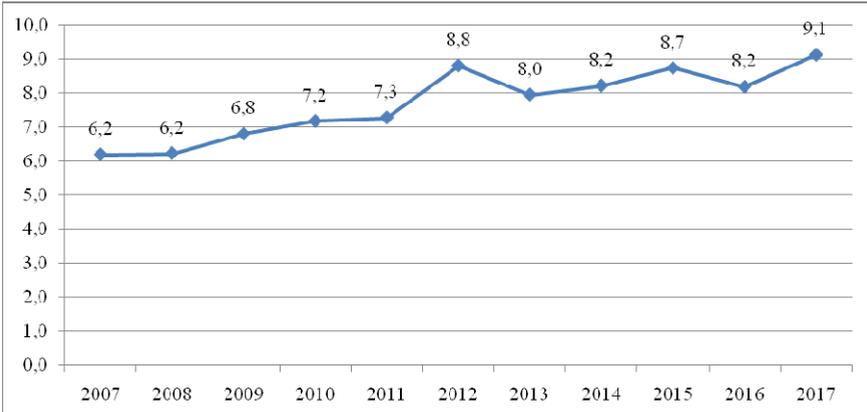


Рис. 3.15. Частка трансфертів у ВВП впродовж 2007-2017 рр., %

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11]

Роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку України загалом в значній мірі визначається об'ємом валового внутрішнього продукту, який є основними джерелом створення фінансових ресурсів, що перерозподіляється через них. Вона також свідчить і про участь органів місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем

⁵⁹Rodriguez-Pose, A. and E. Garcilazo (2013), "Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions", OECD Regional Development Working Papers, 2013/12, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5k43n1zv02g0>; 7. Effects of EU Regional Policy: 1989-2013 Sascha O. Becker† Peter H. Egger‡ and Maximilian von Ehrlich§ February 29, 2016 Retrieved from https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf.

розвитку держави, про їх самостійність і незалежність та певну обмеженість функцій центральних органів влади. Одночасно зі збільшенням(зменшенням) частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави зростає (зменшується) також і їх частка у обсязі ВВП⁶⁰.

Впродовж 2006-2017 рр. спостерігається не стійка тенденція ролі доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП. Так, в 2006 р. через місцеві бюджети перерозподілилось 8,7% ВВП а у 2017 р. цей показник вже становив 7,1% (рис. 3.16). Слід зазначити, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП європейських країн становить в середньому 13,6%⁶¹. Привертає увагу той факт, що в країнах Західної Європи рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети значно різниться. Так, в Данії він становить майже 1/3 ВВП (32,0%), а в Чехії – 8,4%. Отже, рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети у вказаних європейських країнах свідчить про стан децентралізації управління фінансовими ресурсами. Чим більше частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вище рівень децентралізації в країні. Фінансова децентралізація забезпечує більш ефективне надання локальних послуг, оскільки на рівні місцевої влади витрати будуть меншими за рахунок скорочення адміністративних витрат та витрат на поточний контроль.

На сьогодні України хоч і наблизилась до деяких основних положення Європейської хартії щодо функціонування місцевих бюджетів (яка передбачає, наприклад те, що місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси, місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами, частина фінансових ресурсів повинен формуватися за рахунок місцевих податків і зборів) однак наразі це ще не дає змогу місцевим бюджетам буди самодостатніми та фінансово спроможними⁶². Згідно європейських стандартів Україна належить до країни з низьким рівнем фінансової децентралізації (менше 10 %).

⁶⁰ Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11; Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁶¹ Петрушенко Ю.М. Новітні підходи до фінансування розвитку місцевих громад: від реконізму до р2р-кредитування / Ю.М. Петрушенко // Вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 1 (36). – С.94.

⁶² Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2013: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, Київ, 2014. – С.13; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.

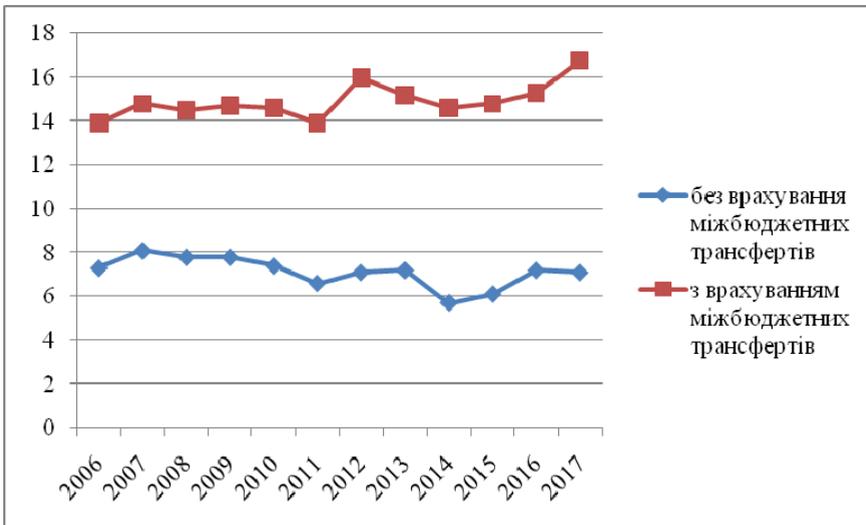


Рис. 3.16. Перерозподіл місцевих бюджетів через ВВП у 2006-2017 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С. 11.]

Перерозподіл коштів через бюджет має суперечливий вплив на економічну динаміку. Різке коливання частки ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети є деструктивним для розвитку макроекономічних процесів. Економічно розвинуті держави перерозподіляють через бюджет значних обсягів ВВП. Для країн, що розвиваються, і трансформаційних країн підтримання високої економічної динаміки пов'язують із зниженням податкового навантаження. Для України останніми роками властивим є саме обернений зв'язок між економічним зростанням та часткою ВВП, що перерозподіляється через бюджет.

Оцінюючи роль державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів слід відзначити, що загалом по Україні у 2017 р. на 1 особу припадало 6514 грн державної допомоги. Диференціація між найнижчим і найвищим рівнем державної підтримки на й особу становила 3,8 рази. Слід

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

зазначити, що в більшості регіонів України, а саме в 19 цей показник є вищим за середньо українське значення цього показника (табл. 3.3)⁶³.

Таблиця 3.3

Розподіл державної підтримки між регіонами

Регіони з найвищими сумарними обсягами державної підтримки (трансфери з державного бюджету та кошти ДФРР) в розрахунку на 1 особу, грн		Регіони з вище середніми сумарними обсягами державної підтримки (трансфери з державного бюджету та кошти ДФРР) в розрахунку на 1 особу, грн		Регіони з найвищими сумарними обсягами державної підтримки (трансфери з державного бюджету та кошти ДФРР) в розрахунку на 1 особу, грн	
Рівненська	8938	Вінницька	7972,5	Харківська	6039,3
Івано-Франківська	8763,4	Чернівецька	7952,4	Одеська	5611,9
Волинська	8680,9	Полтавська	7744,3	Донецька	4864,2
Тернопільська	8670,7	Сумська	7687,8	м. Київ	4754,5
Хмельницька	8228,1	Кіровоградська	7619,8	Дніпропетровська	4361,2
Житомирська	8181,7	Закарпатська	7582,3	Луганська	2356,6
Чернігівська	8034,6	Львівська	7489,3		
Черкаська	8027	Київська	7089,5		
		Херсонська	6957,7		
		Запорізька	6677,6		
		Миколаївська	6669,4		

* Джерело: Розраховано за: [Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.]

Дані таблиці 3.4 є свідченням того, що основна частка державної допомоги припадає на регіоні з середнім рівнем соціально-економічного розвитку за рівнем ВРП на 1 особу. Так, 35,4% усієї державної допомоги надано 10 регіонам України, в яких на 1 особу припадає в середньому 7338 грн. Наразі це не зовсім відповідає задекларованому курсі уряду щодо більшої підтримки саме найменш розвинених регіонів, хоча ця різниця і не є значною. У 2017 р. на 10 регіонів з найнижчим рівнем розвитку припало 35,1% державної допомоги. В розрахунку на 1 особу це становило 7294,8 грн.

⁶³ Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.

Таблиця 3.4

Розподіл державної підтримки між регіонами за рівнем соціально-економічного розвитку

Регіони з високим рівнем соціально-економічного розвитку (за рівнем ВРП на 1 особу з найвищими сумарними рівнем)	Регіони з середнім рівнем соціально-економічного розвитку (за рівнем ВРП на 1 особу нижчими за середньоукраїнське значення показника)			Регіони з низьким рівнем соціально-економічного розвитку (з найнижчим сумарним рівнем ВРП на 1 особу)							
	Середнє значення ВРП на 1 особу, грн	Середній обсяг державної підтримки, на 1 особу грн	% до загального обсягу державної підтримки, мли	Середнє значення ВРП на 1 особу, грн	Середній обсяг державної підтримки, на 1 особу грн	% до загального обсягу державної підтримки, мли	Середнє значення ВРП на 1 особу, грн	Середній обсяг державної підтримки, на 1 особу грн	% до загального обсягу державної підтримки, мли		
Регіони				Регіони			Регіони				
м. Київ	100392,5	6124,6	29,5	Харківська	47633,2	7338,0	35,4	Житомирська	30901,3	7294,8	35,1
Полтавська				Одеська				Вінно-Фунівська			
Дніпропетровська				Миколаївська				Херсонська			
Київська				Вінницька				Волинська			
Запорізька				Черкаська				Рівненська			
				Львівська				Тернопільська			
				Кіровоградська				Донецька			
				Сумська				Закарпатська			
				Чернігівська				Чернівецька			
				Хмельницька				Луганська			

*Розраховано за: [Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. –

С.11.]

Важливими показниками, які характеризують пропорційність розподілу дотацій в Україні, є коефіцієнти концентрації та локалізації. Розрахунок яких здійснювався через їх співвідношення з обсягами ВРП.

Дані рис. 3.17 переконливо свідчать, що 15 регіонів України впливають на нерівномірність розподілу дотацій по регіонах України, оскільки К локалізації > 1. Значний вплив на нерівномірність розподілу мали найменш розвинуті Закарпатська та Чернівецька області.

У 2017 р. порівняно з 2014 р. зменшилась нерівномірність розподілу дотацій між регіонами України. Коефіцієнт концентрації знизився з 0,31 до 0,24. Разом з тим за цей період часу суттєво зросла і диференціація за показником ВРП на 1 особу з 3,2 до 6,3 рази.

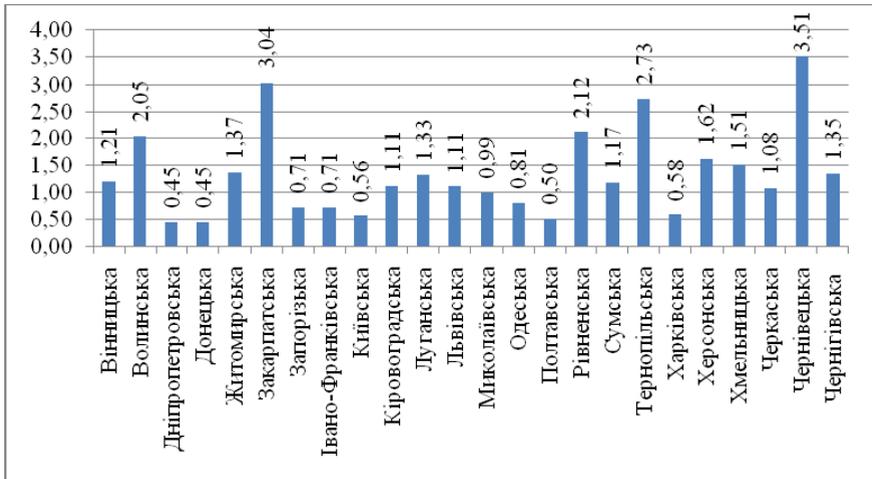


Рис. 3.17. Коефіцієнти локалізації дотацій по регіонах України у 2017 р. (без м. Києва)

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С. 11.]

На рис. 3.18 наведено зміну кумулятивних часток ВРП та дотацій у 2014 р. та 2017 р. по регіонах та криву Лоренца (рівномірного розподілу). Дані

рисунка свідчать про тенденцію до збільшення рівномірності розподілу дотацій у 2017 р. порівняно з 2014 р.⁶⁴

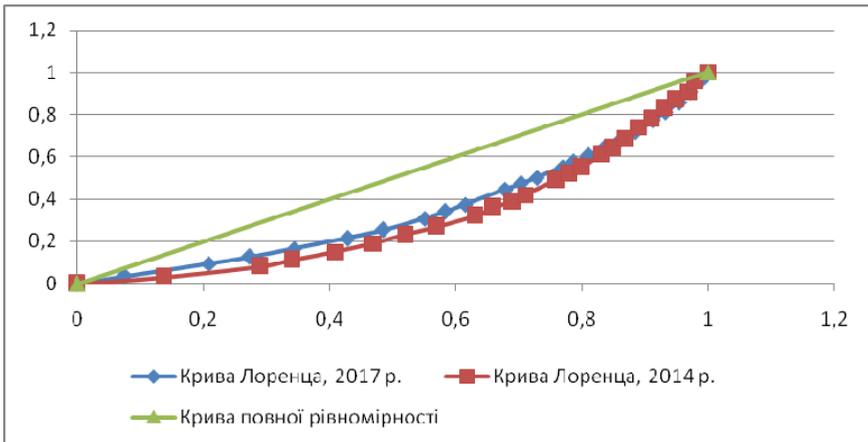


Рис. 3.18. Рівномірний та фактичний розподіли дотацій у 2014 р та 2017р. (без м. Києва)

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.]

Слід наголосити на тому, що з 2015 р. запроваджено нову систему міжбюджетних відносин⁶⁵. Головною відмінністю нової системи вирівнювання є скасування дотації вирівнювання і запровадження базової (реверсної) дотації, ряду соціальних субвенцій а також комплексних заходів програмного характеру.

З рис. 3.19 видно, що якщо до 2014 р. співвідношення наданих місцевим бюджетам дотацій і субвенцій було майже однаковим, то починаючи з 2015 р. частка дотацій зменшується. Так, якщо у 2012 р. вона становила 48,7% то у

⁶⁴Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.

⁶⁵Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

2017р. зменшилась до 8,1%. Тобто основна частка державної допомоги надається у вигляді субвенцій, частка яких у структурі трансфертів зростає з 51,3% до 91,9%⁶⁶. Цими змінами впроваджено механізм, за якого держава шляхом передачі спеціальних субвенцій повною мірою бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ насамперед соціальної сфери (медичної, освітньої), що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках. Тобто відбулася переорієнтація на підтримку виключно соціальної сфери а не заходів безпосередньо економічного розвитку території.

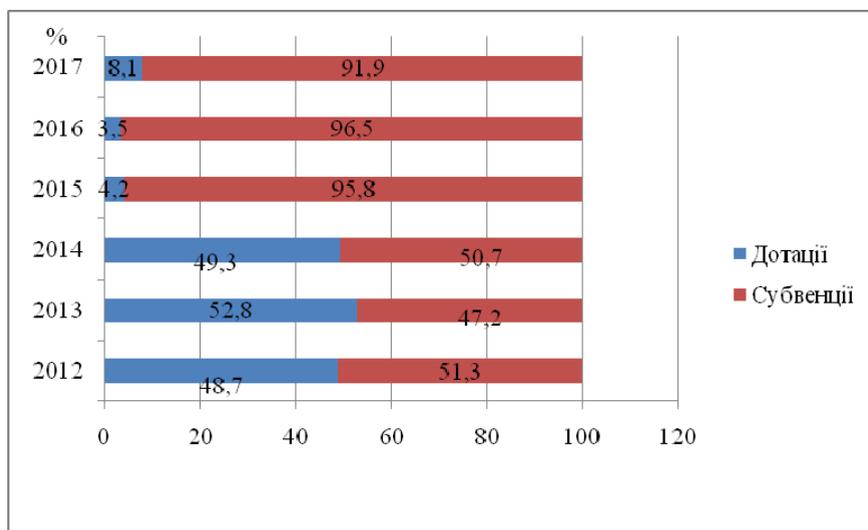


Рис. 3.19. Структура трансфертів від органів державного управління у 2012-2017 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С. 11.]

Розглядаючи розподіл державної підтримки в регіональному розрізі у 2017 році слід відзначити, що найбільше дотацій вирівнювання припадає на 6 регіонів (Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Тернопільська,

⁶⁶Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.

Херсонська, Чернівецька області) частка яких в загальних обсягах трансфертів в цих регіонах становить понад 10% (рис. 3.20).

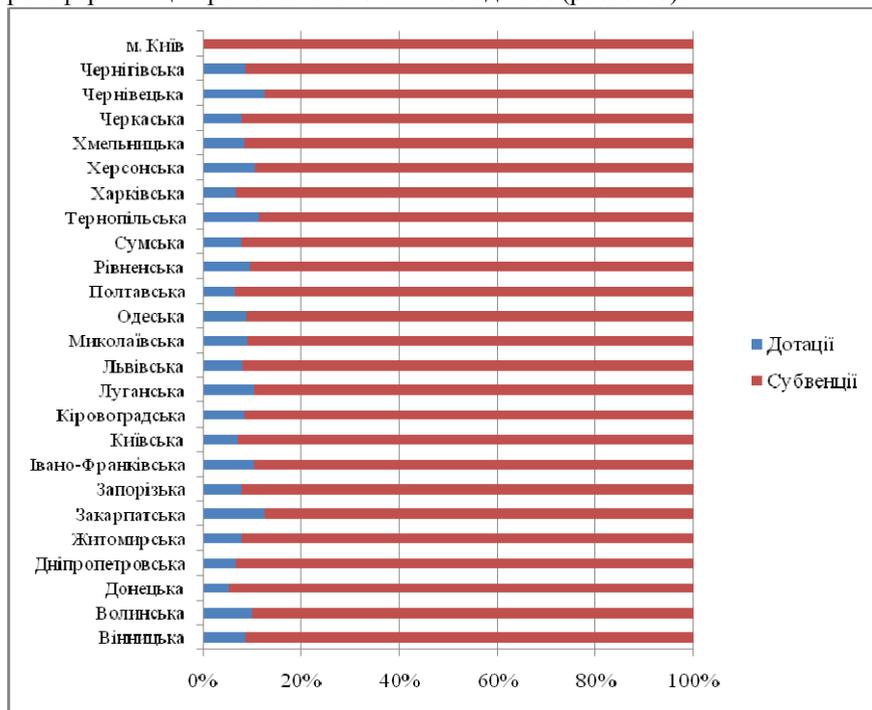


Рис. 3.20. Структура трансфертів від органів державного управління в регіонах України у 2017 р.

* Джерело: Розраховано за: [Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.]

З огляду на значне зниження частки доцатій в наданих трансфертах, вони відіграють незначну роль у формуванні місцевих бюджетів. Так, у 2017 р. їх частка у формуванні місцевих бюджетів коливалась від 0,04% у м. Києві до 12,6% у Закарпатській та Чернівецькій областях⁶⁷.

Наслідком недосконалості системи вирівнювання збільшення доцатійності усіх регіонів країни. Так, якщо у 2016 р. в середньому по Україні на 1 жителя припало 160,5 грн доцатій вирівнювання то у 2017 р. цей

⁶⁷ Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.11.

показник зріс до 519 грн, або більше ніж в три рази. Регіональний розподіл дотації вирівнювання у 2017 р. порівняно з 2016 р.в розрахунку на 1 жителя відображено на рис. 3.21⁶⁸.

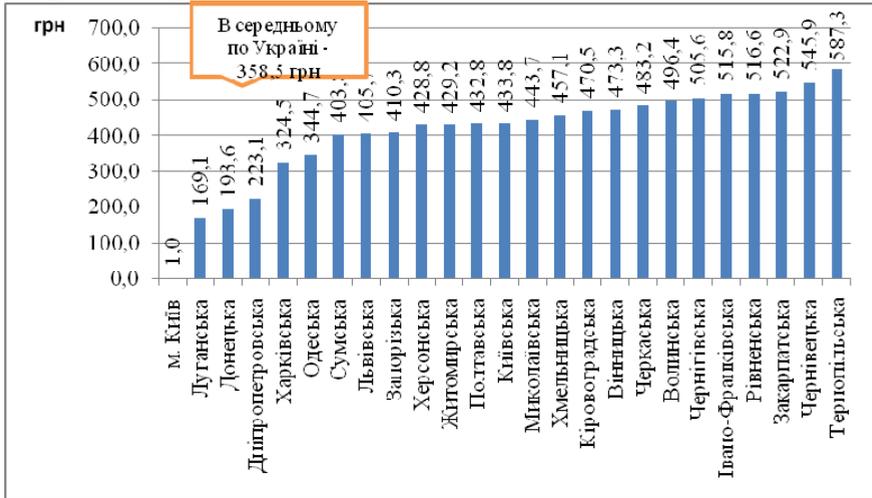


Рис.3.21. Зміна дотація в розрахунку на 1 особу у 2017/2016 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.205-304.]

Значну частку у структурі трансфертів займають базові дотації, що призначені підтримувати платоспроможність менш розвинених регіонів за рахунок більш розвинених. Якщо, у 2015 р. базова дотація становила 5,6млрдгрн, то у 2018 р. вона зросла до 8,2 млрд грн. або 46,4%. У свою чергу реверсна дотація за цей період часу зросла з 3,6 млрд грн до 5,4 млрд грн, або на 50%. Деяке перевищення темпів зростання реверсної дотації над базовою є свідченням збільшення фінансових можливостей регіонів-донорів. Дані рис. 3.22 свідчать про зростання реверсної допомоги менш розвиненими регіонам. Серед регіонів України впродовж 2015-2017 рр. незмінними регіонами донорами залишалися 6 областей (Дніпропетровська, Донецька, Київська, Запорізька, Харківська та Полтавська). Однак, у 2018 р. регіонами донорами є вже 5 областей, за виключенням Донецької та Харківської, натомість регіоном донором стала Одеська область. Всі інші

⁶⁸Статистичний щорічник України за 2016 рік: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, Київ, 2017 – С.30; Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – С.205-304.

регіони країни отримують базові дотації з державного бюджету. Слід зазначити, що незважаючи на зменшення у 2018 р. кількості регіонів донорів обсяг переданих ними коштів до державного бюджету збільшується. Значна заслуга у цьому Запорізької області, яка передала до бюджету найбільшу кількість коштів, в той час як Дніпровська область передала значно менше порівняно з попереднім роком. Про ефективність проведення фінансової децентралізації, свідчить те, що у 2017 р. кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася на 24%, а кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5%⁶⁹.

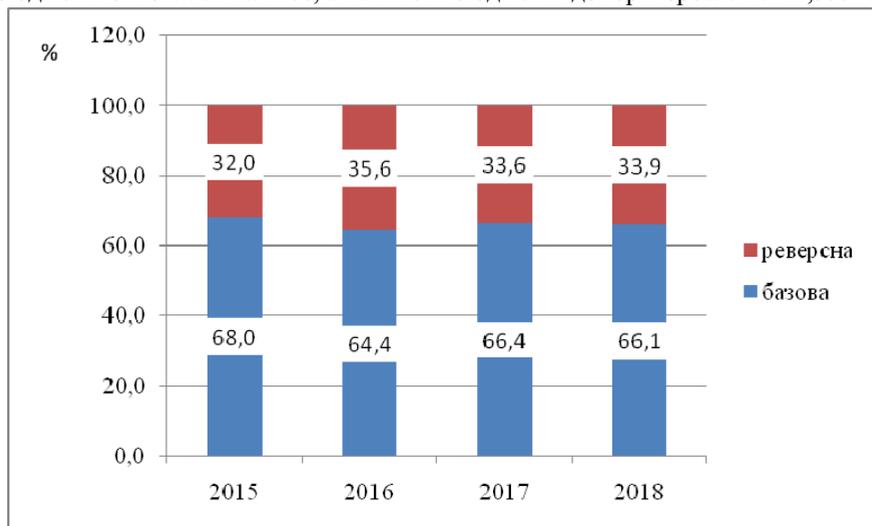


Рис. 3.22. Співвідношення базової і реверсної дотації у 2015-2018 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>]

Слід відзначити, що пропорційність розподілу дотацій є нерівномірною. У 2018 р. диференціація за цим показником склала 61,5 рази проти 7,2 рази у 2017 р. Самим дотаційним регіоном залишається Івано-Франківська область (за виключенням 2015 р.). До трійки лідерів за обсягами ротаційності бюджету входять також і Закарпатська та Чернігівська області.

У 2018/2017 рр. обсяг базової дотації зріс у 10 регіонах (Закарпатській, Івано-Франківській, Луганській, Рівненській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій, Херсонській, Чернівецькій, Чернігівській областях).

⁶⁹Офіційні дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>

Найменше базової дотації отримують Харківська, Луганська та Сумська області. Зміну реверсної та базової дотацій у 2018/2017 рр. представлено на рис. 3.23.⁷⁰

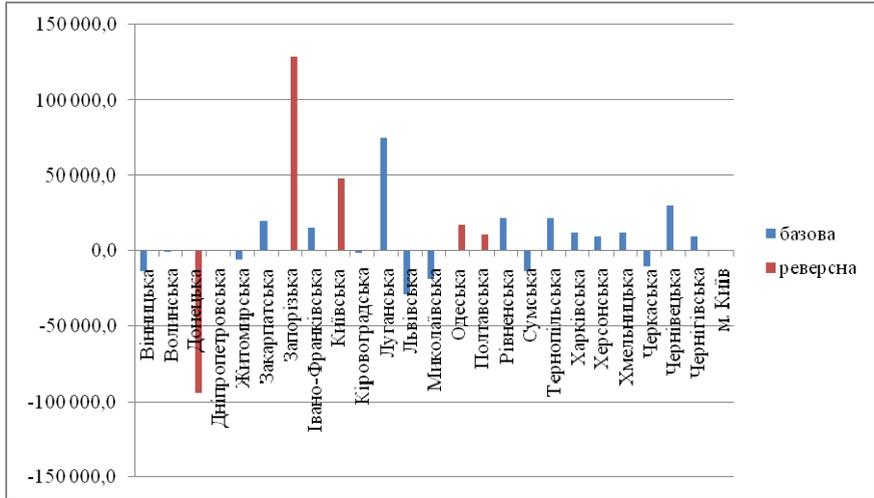


Рис. 3.23. Зміна обсягів базової та реверсної дотацій у 2018/17 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>.]

В цілому слід відзначити, що значна залежність місцевих бюджетів від зовнішніх трансфертів негативно впливає на своєчасність та якість соціальних та інших послуг, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також гальмує планування та реалізацію інфраструктурних та інших розвиткових проєктів. Підвищення ролі трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить не про зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування, а про посилення їх фінансової залежності від центру. Причиною неефективності трансфертної політики є те, що у місцевих органів влади відсутні стимули до пошуку додаткових джерел, а існує лише вилучення коштів у бюджетів-донорів на користь бюджетів-реципієнтів. Експертні дослідження свідчать про те, що на платоспроможність і стабільність місцевих бюджетів базова дотація негативно впливає, якщо її розмір по відношенню до власних доходів становить понад 50%. Абсолютно

⁷⁰Офіційні дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>

некритичним для бюджету є рівень базової дотації в межах 20-30%. Наявна система надання трансфертів може призвести до безконтрольного зростання дефіциту і боргів місцевих бюджетів. З огляду на це, що центральний уряд надає фінансову допомогу, місцеві органи влади збільшують власний дефіцит або борги, очікуючи отримати ще більше бюджетних коштів.

Загалом слід відзначити, що дотації вирівнювання та субвенції є опосередкованими засобами впливу на стан розвитку регіонів, оскільки за їх допомогою робиться спроба урівняти рівень надання поточних послуг населенню. Між тим, цільові субвенції на виконання інвестиційних програм, а також субвенції на стимулювання розвитку регіонів мають стати дієвим засобом покращання стану депресивних регіонів. Слід відзначити також те, що державна підтримка через систему трансфертів не повинна бути націлена лише на вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, а має бути спрямована на підтримку «точок зростання», оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до «вирівнювання всіх регіонів у бідності». Тому система міжбюджетних відносин має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення регіонів до бюджетного регулювання та певного ступеня координації податкового потенціалу. Децентралізація бюджетної системи неможлива без запровадження ефективних заходів соціально-економічного розвитку регіонів, посилення стимулюючої складової міжбюджетної регуляції в частині підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування до збільшення фінансової самостійності. В перспективі головним завданням місцевих органів влади має бути зміцнення фінансової спроможності їх бюджету з орієнтацією на мінімальну залежність від дотаційного ресурсу з державного бюджету.

Додатковим фінансовим інструментом підтримки соціально-економічного розвитку є ДФРР. ДФРР був створений у 2012 р. Його кошти спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації. Водночас фактична підтримка регіонів в рамках ДФРР розпочалася лише в 2015р.⁷¹

⁷¹ Бюджетний кодекс України. Стаття 24 № 4318-VI від 12.01.2012 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) 2012, № 39, ст.464. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

У 2018 р. значно зріс обсяг фінансування ДФРР, а саме до 6,0 млрд грн. проти 3,5 млрд грн у 2017 р. та 3 млрд грн. у 2006 р. (у 2015 р. цей показник становив 2,9 млрд грн), тобто майже в два рази. Розглядаючи розподіл коштів ДФРР слід відзначити, що знову ж таки як і в минулі роки найбільше коштів виділено на проекти, які реалізуються в сфері освіти (15,2% від загальної кількості проектів та 16,2% вартості проектів).

Збільшення обсягів фінансування ДФРР у 2018 р. відбулося у всіх областях України. Найбільші темпи їх зростання зафіксовано в Донецькій області, а саме у 2, рази, найменші у Чернігівській та Сумській областях – відповідно лише на 2,8% та 3,3%. Слід відзначити про існування досить значної диференціації щодо розподілу коштів ДФРР між регіонами України та її збільшення у 2018 р. Так, якщо у 2016-2017 рр. цей показник був на рівні 4,4% рази то у 2018 р. зріс до 6,7%, що є свідченням нерівномірності розподілу коштів фонду (рис. 3.24).

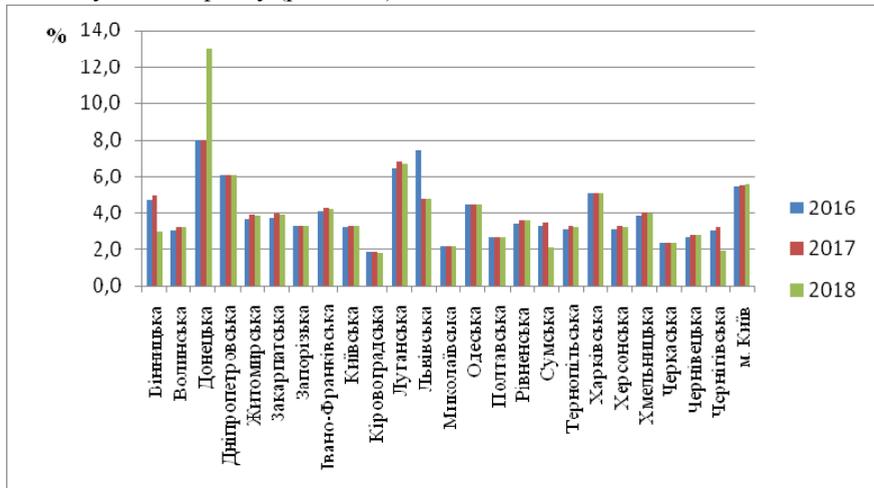


Рис.3.24. Структура розподілених коштів ДФРР у 2016-2018 рр. між регіонами України, %

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovadetsentralizatsiya-v-diyi>]

Розглядаючи розподіл коштів ДФРРР в регіональному розрізі слід відзначити, що незмінним лідером за обсягами фінансування впродовж 2016-2018рр.залишається Донецька область. Так, якщо впродовж 2016-2017 рр. на

неї припадало 8% загального обсягу фінансування то у 2018 р. ця частка зросла до 13%. На другому місці впродовж останніх 3-х років є Луганська область. До п'ятірки лідерів за обсягами фінансування незмінно входять також і Дніпропетровська, м. Київ та Харківська області. Найменший відсоток коштів припадає на Кіровоградську область – 1,8% впродовж 3-х останніх років.

Впродовж 2016-2018 рр. спостерігається тенденція до зменшення кількості підтриманих проектів, а саме з 810 до 755 тобто на 55 одиниці менше. Впродовж 2016-2017 рр. безсумнівним лідером за кількістю затверджених проектів залишається Закарпатська область: 90 проектів у 2006 р. та 71 проект у 2017 р. У 2017 р. у Закарпатській області затверджено 9,3% від загальної кількості проектів по Україні, у 2016 р. ця частка була дещо вищою і становила 11,1%⁷².

Друге місце другий рік поспіль посідає Львівська область. За рахунок виділених коштів ДФРР у 2016 р. підтримані 78 проектів із 244-х поданих заявок на суму 222,5 млн грн. У 2017 році Львівська область подала 267 інвестиційних проектів на суму 13 млрд грн., з яких підтримано лише 66 на суму 166,5 млн грн. Відповідно на Львівську область припадало: у 2016 р. – 9,6% та у 2017 р. – 8,6% від загального обсягу реалізованих проектів по Україні⁷³.

Слід відзначити, що однією з умов отримання коштів з ДФРР є ефективність та економність проектів. Основним показником який це засвідчує можна вважати середній обсяг коштів який припадає на 1 проект. З рис.3.25 видно, що найбільш затратним є проект який виконувався у м. Києві. У 2016 р. диференціація за рівнем витратності проектів які фінансуються ДФРР становила 133 рази. У 2016 р. найменш затратним був проект у Чернігівській області. Друге місце за рівнем витратності проектів у 2016 році посідає Одеська область. Слід відзначити, що у 2017 р. рівень витратності проектів є дещо нижчим, однак і надалі відчутним. Безумовним лідером найдорожчих проектів і надалі є м. Київ. Найменш затратною є вартість проектів у Закарпатській області. Диференціація за цим показником становить 16,5 рази. Така ситуація наглядно демонструє, що увесь адміністративний ресурс

⁷² Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>

⁷³ Там само

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

залишається в столиці, не зважаючи на незначну кількість однак дуже дороговартісних проектів, які фізично не можливо реалізувати на місцях з огляду й на те, що в місцевих бюджетах не має лишніх коштів на фінансування 10% їх вартості. Друге місце за рівнем витратності посідає Одеська область. Слід також, відзначити, що порівняно з середнім значенням вартості 1-го проекту по Україні більш дороговартісні проекти у 2017р. затверджено в 13 областях, проти 15 областей у 2016 р. Якщо не враховувати м. Києва то диференціація за цим показником є не така різка і становила б у 2016 р. 36,8 рази та 10,2 рази у 2017 р. (рис. 3.25).

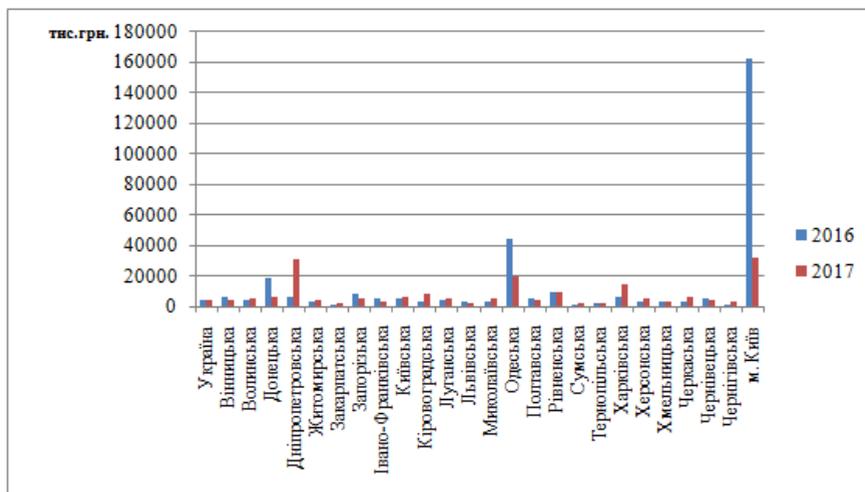


Рис. 3.25. Обсяг фінансування 1-го проекту у 2016-2017 рр. в регіонах України

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>]

Згідно вимог до подачі проектів до ДФРР частка співфінансування з місцевих бюджетів має бути не нижчою за 10% від вартості проекту. Так, якщо у 2016 р. частка фінансування з місцевих бюджетів становила 27,9% то у 2017 р. зросла до 20,5%. У 2017 р. у 17 регіонів України цей показник збільшився. Разом з тим значно зменшилась частка спів фінансування у Дніпропетровській області. Так, якщо у 2016 р. в Дніпропетровській області 70,8% у фінансування проектів ДФРР здійснювалось за рахунок коштів

Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності

місцевого бюджету то у 2017 р. цей показник знизився до 14,7%. Серед регіонів України у 2017 р. найбільше коштів з місцевих бюджетів на співфінансування проектів було виділено з м. Києва та Полтавської області (рис. 3.26)⁷⁴.

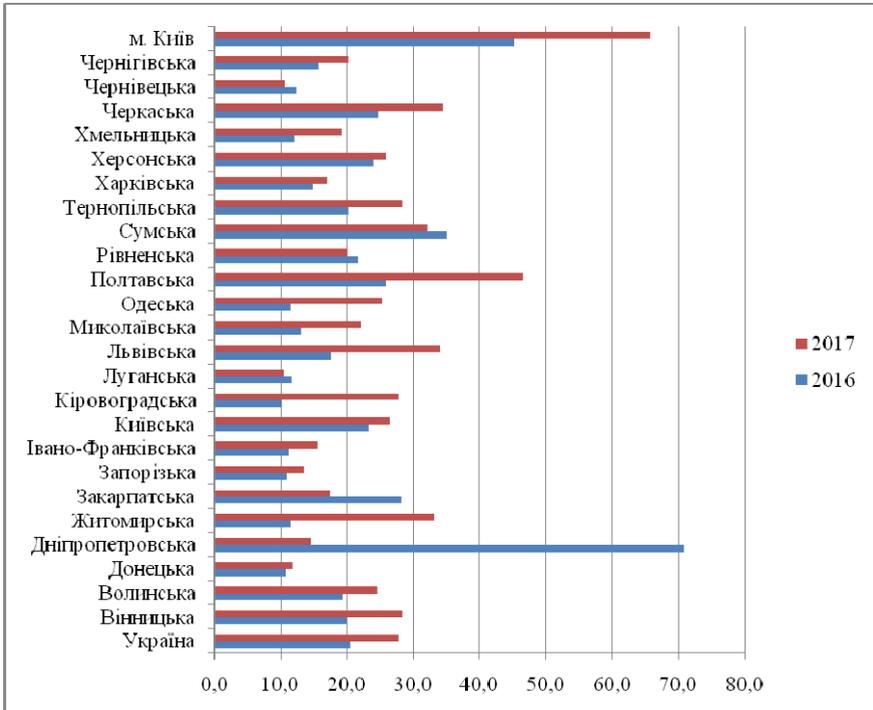


Рис.3.26 Передбачена частка місцевих бюджетів у співфінансуванні проектів ДФРР у 2016-2017 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>]

⁷⁴Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>

Разом з тим слід відзначити, що у більшості регіонах України, кошти місцевих бюджетів, які передбачались на співфінансування проектів ДФРР у 2016-2017 рр. не використано у повному обсязі. Найнижчий рівень використання коштів у Івано-Франківській області, Луганській та Донецькій областях. Разом з тим у 2016 р. лише 2-ва регіони, а саме Полтавська та Хмельницька області дофінансовували проекти, які виконувались за кошти ДФРР. У 2017 р. лише Львівська область (рис. 3.27)⁷⁵.

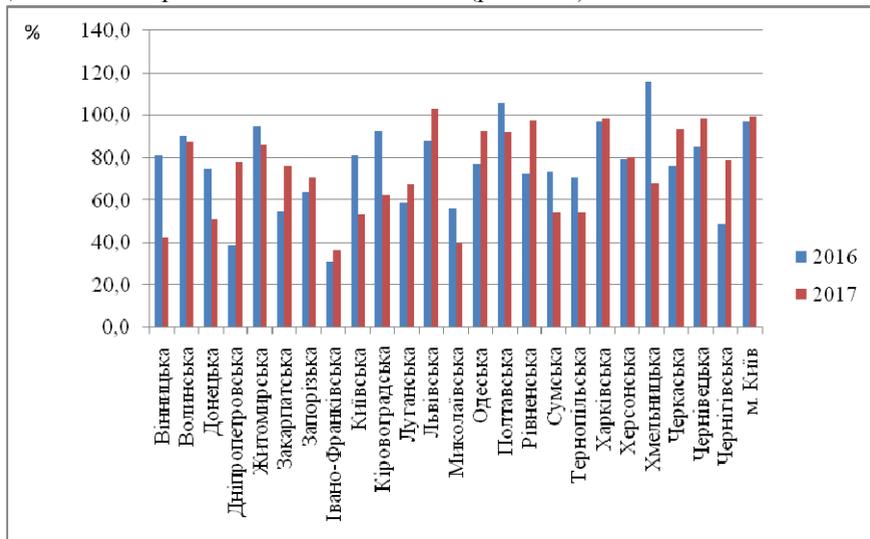


Рис. 3.27. Рівень використання коштів місцевих бюджетів у співфінансуванні проектів ДФРР у 2016-2017 рр.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>]

На сьогодні, на жаль, не виконується і норма прописана в Бюджетному кодексі України щодо використання чисельності населення та обсягів ВВП (нижче 75% в середньому по Україні) для нормування обсягів розподілу коштів ДФРР між регіонами України. При розподіл коштів ДФФ всі регіони

⁷⁵Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>

Розділ 3. Програмні та фінансові інструменти реалізації регіональної політики та оцінка її ефективності

які отримали додатково 20% коштів ДФРР мають обсяги ДФРР на 1 особу понад 100 грн. Однак, в Донецькій області цей принцип не дотримано оскільки вона попадає в 13 регіонів які мають обсяг ВВП нижче 75% від середнього по Україні однак додаткових 20% фінансування не отримала. Натомість Вінницька область яка попадає в групу регіонів з вишим ніж 75 % ВВП отримала додатково 20% коштів від ДФРР (рис. 3.28)⁷⁶.

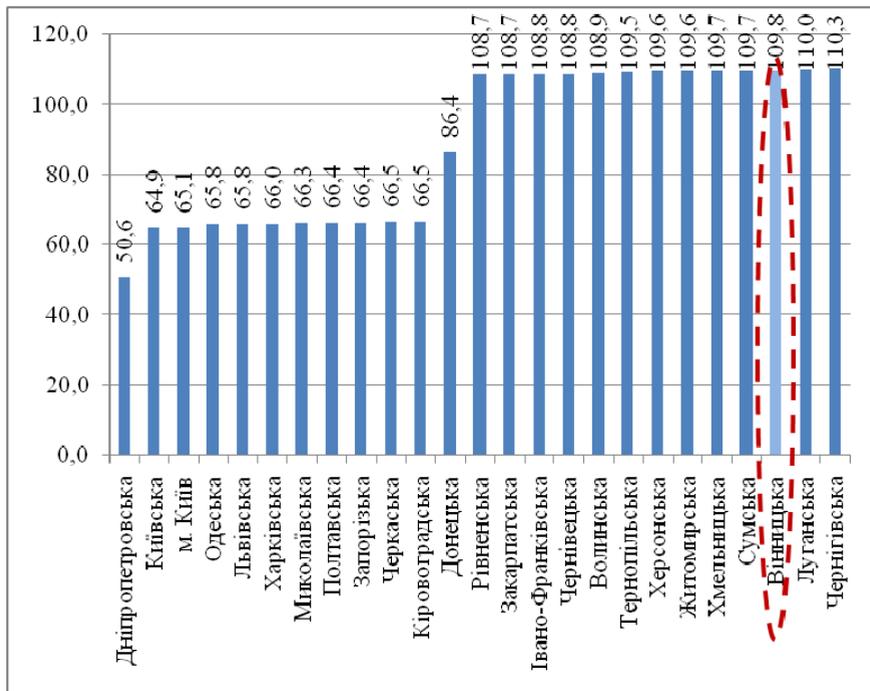


Рис.3.28. Кошти ДФРР на 1 особу у 2017 р., грн

* Джерело: Розраховано за: [Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>]

⁷⁶ Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>

Загалом, для отримання позитивних змін у реалізації інструментів державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, слід переглянути існуючі підходи до фінансування соціально-економічного розвитку територій через трансфери з державного бюджету та ДФРР. Насамперед слід посилити контроль за якістю затверджених до реалізації проектів, пріоритет має надаватися саме проектам які мають першочергове значення та безпосередній вклад у розвиток території. На сьогодні порядок їх відбору є фактично «ручним» та непрозорим з огляду на лобістський інтерес зацікавлених осіб у прийнятті рішення. Рішення про реалізацію проектів за рахунок бюджетних коштів у більшості випадків приймаються без попередньої оцінки їх впливу на економіку регіону, соціальну сферу, розвиток приватного підприємництва, підвищення конкурентоспроможності території та доцільності їх виконання загалом. Останнє у свою чергу і зумовлює низький рівень освоєння бюджетних коштів та є свідченням перш за все недоліків у розробці, оцінці, відборі та реалізації проектів. Дотримання таких критеріїв дозволить уникнути нецільовості використання бюджетних коштів та забезпечить їх вчасне освоєння. Для покращення механізмів державної інвестиційної підтримки регіонального розвитку доцільно: віддавати перевагу проектам, які відносяться до інноваційно-інвестиційних сфер національної економіки; збільшувати частку місцевих бюджетів і коштів партнерів у структурі фінансування; проводити пропорційний розподіл коштів ДФРР між регіонами з урахуванням чисельності населення та рівня їх соціально-економічного розвитку тощо. Нажаль, на сьогодні не має балансу між соціальними і економічними проектами. Домінують проекти соціального спрямування, які націлені на реконструкцію шкіл, житлово-комунального господарства, а не економічні орієнтовані на стимулювання та розвиток підприємництва та економіки регіону загалом.

Слід відзначити, що у 2019 р. ситуація, щодо відбору проектів за рахунок коштів ДФРР має змінитися. Так, згідно внесених змін до Постанови «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» починаючи з 2019 р. будуть прийматися до розгляду проекти з мінімальною кошторисною вартістю: 5 млн грн. для нового будівництва, реконструкції, капремонту і переоснащення та 1 млн грн. для інших проектів, наприклад, закупівля шкільних автобусів тощо⁷⁷. Це дозволить реалізовувати масштабні проекти

⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18 липня 2018 р. № 574: зі змінами та доповненнями.

регіонального розвитку, які комплексно вирішуватимуть питання розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, зокрема створення робочих місць.

Зважаючи на низку проблемних питань у діяльності ДФРР слід перш за все звернути увагу на наступні моменти, які дадуть змогу посилити його роль у підтримці розвитку соціально-економічних процесів на місцях:

1. Залишити відмінену у 2016-2018 рр. норму, яка прописана в Бюджетному кодексі, а саме, що ДФРР визначається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету та забезпечити її виконання.

2. Оптимізувати склад регіональних комісій. До роботи Комісії повинні залучатися незалежні експерти. Наразі, згідно Редакції примірного Положення про регіональну комісію від 17.04.2015 р. (п. 7) зазначено «за згодою». Зменшити кількість членів Комісії з числа представників органів влади, натомість мають переважати експерти та представники громадських об'єднань. Основну увагу слід приділити зниженню політизації процесу відбору проектів. Це значно зменшить лобіювання інтересів представників влади.

3. Зменшити домінування дрібних проектів соціальної спрямованості, які не стимулюють розвиток підприємництва, формування економічної інфраструктури регіонів. Це насамперед малих, точкових проектів будівництва та реставрації соціальних установ (ремонт шкіл, дошкільних установ, ФАПів тощо).

4. Першочергово підтримувати проекти, які націлені на розвиток місцевого підприємництва, інформаційно-комунікаційної інфраструктури, фермерських господарств, кластерів, розробки містобудівної документації, без якої неможливе залучення інвестицій, тощо.

5. Покращити якість критеріїв оцінки проектних заявок. Слід звертати увагу на: ступінь впливу проекту на вирішення проблем території, інноваційність проекту.

6. Слід чітко обмежити квоти щодо кількості проектів, що приведе до їх спрямування на вирішення першочергових питань розвитку території.

3.4. Соціологічне дослідження щодо оцінки ефективності реалізації регіональної політики

Одним із методів оцінки ефективності діяльності органів влади є експертне опитування населення. Саме таким чином можна оцінити реальну думку громадян щодо рівня забезпеченості та надання їм своєчасних, якісних, різноманітних та доступних послуг та ступеня їх задоволеності різними аспектами діяльності місцевих органів влади.

Нами проведено репрезентативне соціологічне дослідження на основі квотної вибірки (анкету наведено в додатку А). Основною метою опитування була оцінка ефективності діяльності регіональних та місцевих органів влади зокрема в питаннях житлового господарства, благоустрою населеного пункту, інфраструктурного забезпечення тощо. В ході експертного опитування було анкетованих 500 респондентів у Львівській області. Серед опитаних: 13,3% є державними службовцями (посадовими особами місцевого самоврядування), 35,7% – студенти, 26,8% – робітники, 12,5% – наукові співробітники, 7,1% – пенсіонери та по 1,8% – приватні підприємці та непрацююче населення. Опитування проводилось серед респондентів різної вікової категорії: 18-25 років – 27,5%, 26-35 років – 14,3 %, 36-40 років – 17,8%, 40-50 років – 12,5%, 51-60 років – 10,7%, більше 60 років – 7,1%. Варто зазначити, що під час заповнення анкет, респонденти подекуди вибирали одразу кілька варіантів відповідей.

Основними завданнями опитування було:

- 1) виявити як основні соціальні проблеми, що турбують місцевих жителів загалом так і за ступенем першочерговості їх вирішення зокрема;
- 2) визначити рівень задоволеності мешканців діяльністю органів місцевої влади;
- 3) оцінити рівень поінформованості громадян щодо діяльності органів місцевого самоврядування;
- 4) вивчити готовність мешканців до ширшої участі в місцевому самоврядуванні;
- 5) оцінити діяльність та питання з якими населення звертається до новостворених центрів надання адміністративних послуг.

Згідно із результатами експертного опитування, 84% респондентів вважають, що вони повинні мати реальний вплив на прийняття управлінських рішень місцевої влади. Важко відповісти на це запитання було – 12,4% опитаних, і лише 3,6% вважають, що вони не мають ніякого впливу на прийняття управлінських рішень (рис. 3.29).

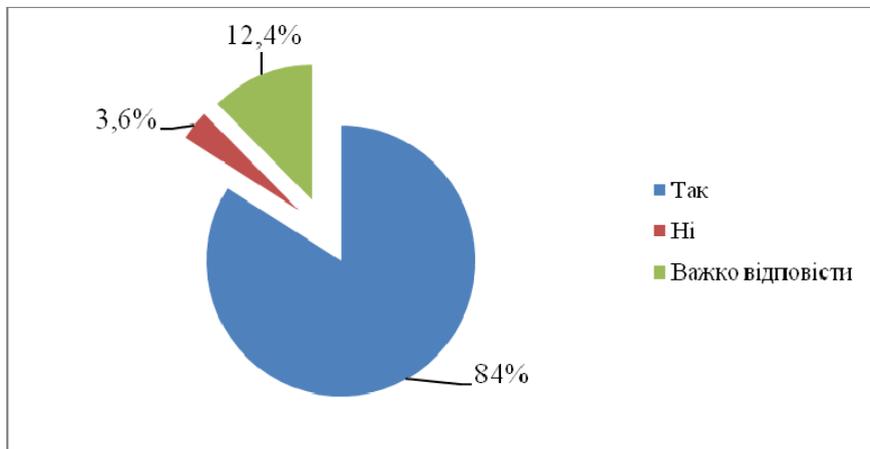


Рис. 3.29. Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття управлінських рішень місцевої влади?

Разом з тим, сьогодні в Україні спостерігається дуже низький рівень довіри громадськості до органів влади, що пов'язане не лише з негативною оцінкою діяльності державних інституцій, але й, значною мірою, зумовлено емоційним сприйняттям їхньої діяльності. Так, згідно із результатами експертного опитування лише 5,3% опитуваних вважають, що діяльність органів влади є відкритою і прозорою проти 62,5% які вважають навпаки. Досить значна кількість респондентів не визначилася з відповіддю (32,2%) (рис. 3.30).

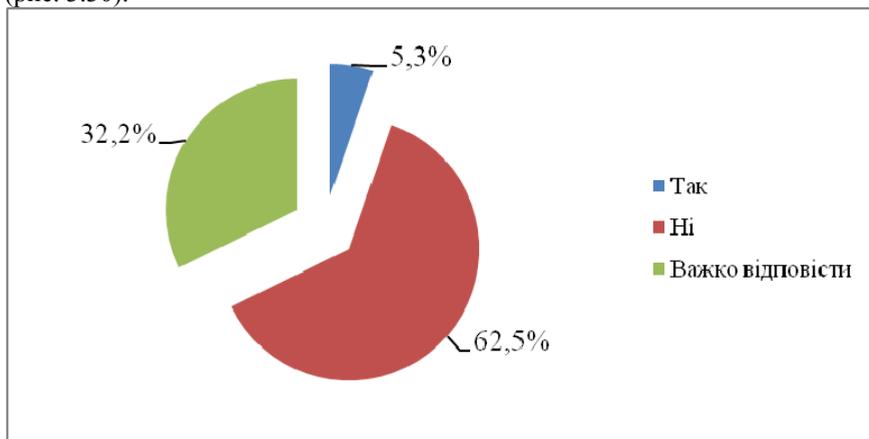


Рис. 3.30. Чи є діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування області відкритою і прозорою?

Аналіз результатів анкетування показав, що найчастіше громадяни звертаються до органів соціального захисту населення (33,3%), податкових інспекцій (21,7%). Часто громадяни відвідують і управління Пенсійного фонду (11,7%). Вказали на те, що відвідують інші установи 33,3% опитаних, серед них в основному вказали на лікарняні заклади (рис.3.31).

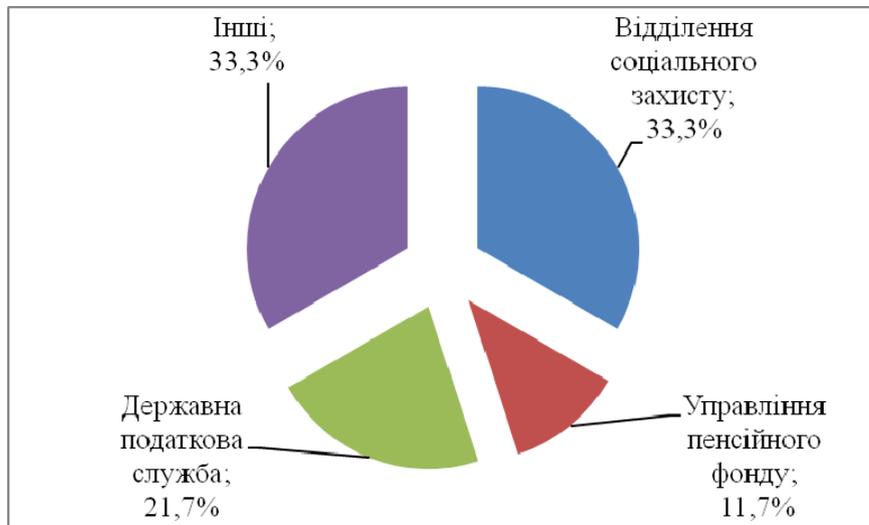


Рис. 3.31. Які державні установи Ви відвідували в минулому?

Думка громадян, щодо проблеми населеного пункту, які слід вирішувати розподілилися не однозначно. Серед найбільш значущих і невідкладних проблем території згідно думки опитаних є низька якість інфраструктурного забезпечення та високі тарифи на житлово-комунальні послуги. На це вказали відповідно 27,3% та 21,6% опитаних. Досить негативно оцінили також і ситуацію щодо якості медичного обслуговування. Так, 19,3% респондентів вважають, що медичне обслуговування потребує покращення. Нарікають на роботу транспорту 10,2% з числа опитаних респондентів. Серед перелічених проблем найкращою вважають ситуацію щодо екологічних проблем території. Ними незадоволені лише 3,4% опитаних. Серед інших проблем, значна кількість респондентів звертає увагу на низький рівень проінформованості населення про діяльність влади (рис. 3.32).

Думки громадян розділилися і щодо першочерговості вирішення зазначених проблем. На першому місця, на думку більшості респондентів, є

питання тарифів на житлово-комунальні послуги, на другому – покращення інфраструктурного забезпечення, на третьому – питання благоустрою, за ними слідують покращення медичного обслуговування та покращення роботи транспорту. Щодо черговості вирішення решти перелічених в анкеті проблем відповідь респондентів значно різниться.

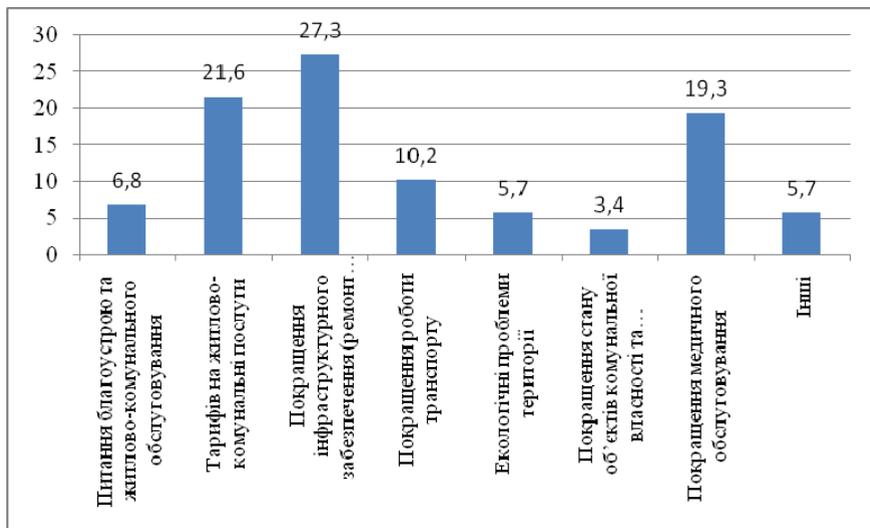


Рис. 3.32. Які невідкладні проблеми життя населеного пункту (міста, с.м.т., села) слід вирішувати першочергово?

Серед факторів які негативно впливають на якість та ефективність діяльності місцевих органів влади дослідження громадської думки свідчать, що перше місце посідає поширеність корупції. Так, більшість респондентів (46,4%) декілька разів стикалися з корупцією в органах місцевого самоврядування. Не стикалися з корупцією 41,1% опитаних. На варіант “так, часто” вказали 12,5% опитаних.

Поряд із корупцією значна кількість респондентів звернули увагу і на низький рівень кваліфікації працівників (25%) та недосконалість чинного законодавства (17,4 %). Досить негативно на цей процес впливають також і низький рівень заробітної плати та наявність родинних зв'язків. На це звернули увагу відповідно 15,2% та 14,1% опитаних респондентів (рис. 3.33).

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

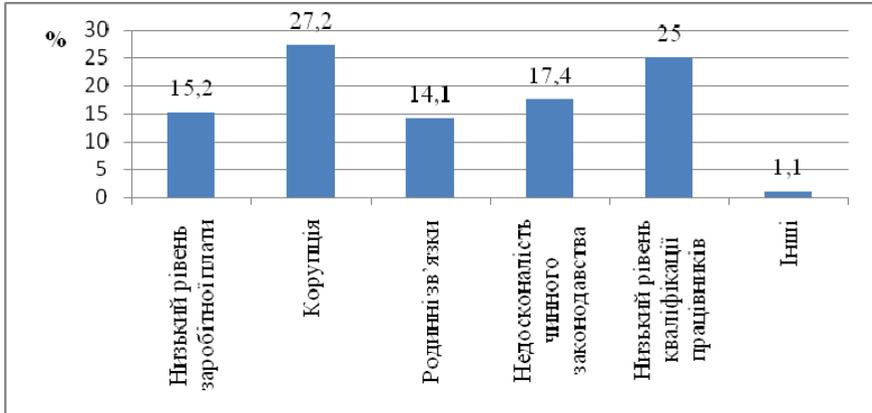


Рис. 3.33. Які фактори, на Вашу думку негативно впливають на якість та ефективність діяльності місцевих органів влади?

Опитування споживачів адміністративних послуг зафіксували значний рівень незадоволеності якістю обслуговування та надання послуг органами місцевого самоврядування. Так, негативно оцінили їх роботу 76,8% опитаних.

Відповіді на запитання анкети щодо ставлення державних службовців (посадових осіб) до громадян під час прийому виявилися досить неоднозначними. Так, більшість респондентів оцінюють її досить негативно: 44,4% вбачають у їхньому ставленні байдужість, 21,4% вважають їх ставлення некоректним, а 9% цинічним. Окрім того, деякі з респондентів нарікали і на хамовитість ставлення до них державних службовців. Про коректне та ввічливе ставлення зазначають лише 23,2% опитаних.

Абсолютна більшість опитаних (67,9 %) не знайома з діяльністю Центру з надання адміністративних послуг, та послугами, які він надає. Знають про діяльність таких центрів лише кожен третій з опитаних. Тобто такий механізм надання послуг є ще не дуже поширеним та не всі ним користаються, а дізнаються про його існування лише коли потрібно вирішувати конкретне питання.

Щодо проблем з якими зверталися громадяни до Центру кожен третій вказав на вирішення питань з реєстрацією/зняття з реєстрації місця проживання/перебування, кожен п'ятий звертався з питаннями покращення стану житлового господарства. Найменше нарікань в місцевих жителів

виникало до якості водопостачання та витоків води, протікання даху та ринви (рис. 3.34).

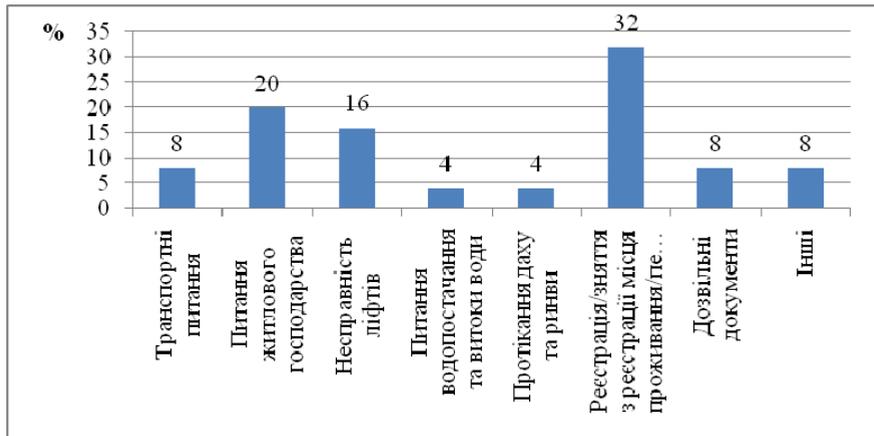


Рис. 3.34. З яких питань Ви звертались у Центр надання адміністративних послуг?

Серед відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, які брали участь в опитуванні лише 46,2 % повністю вирішили своє питання, 53,8% вважають, що по відношенню до їх звернення не вживались конкретні заходи.

Відповідаючи на останнє запитання анкети, громадяни висловили свою думку щодо рівня задоволеності роботою місцевих органів влади. Так, у середньому за 5-ти бальною шкалою (де 1 означає мінімальна оцінка, а 5 – максимальна) респонденти в середньому оцінили роботу місцевих органів влади на 3 бали. Оцінку «5» не поставив їм жоден респондент. Деякі з респондентів зазначали, що звертались до місцевих органів влади, зокрема і до мера міста, без результатів. Тобто їх питання не було розглянуто і не надавалося ніякого пояснення з цього приводу.

Підсумовуючи результати проведеного експертного опитування можна зазначити, що сучасний стан надання адміністративних послуг супроводжується наявністю значних проблемних моментів. У більшості випадків населення залишається незадовільним рівнем та якістю надання цих послуг. Значне нарікання є на недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку соціальних послуг. Результати опитування зафіксували значний рівень незадоволеності ефективністю діяльності як органами місцевої влади, що надають адміністративні послуги, так центрів надання адміністративних

послуг. На сьогодні, на жаль, так і не має високої культури взаємовідносин влади і громадян, насамперед це проявляється у їх байдужому, некоректному та зверхньому ставленні до них. Вагою причиною неефективності діяльності місцевих органів влади та низької якості послуг, яка надається населенню на думку респондентів є низький рівень оплати державних службовців та відсутності у них мотивації в якісному виконанні своїх обов'язків та задоволенні потреб громадян. Поряд з тим, діяльність і якість надання послуг в ЦНАПах громадяни оцінюють дещо вище. Це, з одного боку, свідчить про доцільність подальшого розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні, а з іншого – актуалізує питання розширення переліку адміністративних послуг, які надаються через ці центри.

РОЗДІЛ 4. МЕХАНІЗМ СЕКТОРАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ЄС У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

4.1. Секторальна бюджетна підтримка як ключовий механізм співпраці України з ЄС для реалізації секторальних реформ

У сучасних умовах розвитку України та реалізації її державної політики важливе місце займають міжнародні відносини. Розвиток світової економічної взаємодії під впливом процесів глобалізації створює сприятливі умови для формування механізмів співпраці на основі міждержавних фінансових відносин. Результатом співробітництва з міжнародними фінансовими інституціями є залучення різного роду фінансової та технічної підтримки державі, що в свою чергу сприяє зміцненню стійкості її економічної системи, проведенню структурних реформ та створенню підґрунтя для сталого економічного зростання.

ЄС має добре налагоджену практику надання фінансової підтримки країнам-партнерам завдяки широко розвинутому інструментарію – від технічної допомоги до загальної чи секторальної бюджетної підтримки державі, – відповідно до визначених умов. Відтак, для України важливим є формування дієвого механізму залучення фінансової допомоги та спрямування цих ресурсів на виконання пріоритетних завдань розвитку вітчизняної соціально-економічної системи.

Бюджетна підтримка є одним з інструментів співпраці ЄС з країнами-партнерами в рамках Європейської політики сусідства, ініційованої ЄС у 2004 р. у складі 16-ти держав, у тому числі і України. Метою даної політики є допомога у реалізації економічного потенціалу країн – сусідів ЄС та посилення їх міжнародної спроможності внаслідок можливостей, які виникли після його розширення, а також сприяння у зміцненні регіональної стабільності та запобігання відчуженню між розширеним ЄС і країнами-сусідами. Фінансовим забезпечення діяльності в рамках Європейської політики сусідства стало запровадження на початку 2007 р. нового інструменту надання допомоги ЄС під назвою Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП). Його було розроблено на зміну програми

Tacis з метою впровадження нових форм технічної та фінансової допомоги і спрощення процесу її надання країнам – сусідам ЄС⁷⁸.

В рамках ЄІСП на додаток до технічної допомоги Євросоюз передбачає бюджетну підтримку, а також інші інструменти допомоги країнам-учасникам Європейської політики сусідства, замість програми TACIS, яка включала лише технічну допомогу⁷⁹.

Отож, в чому полягає сутність бюджетної підтримки ЄС країнам-партнерам? Бюджетна підтримка – це метод надання допомоги міжнародними фінансовими організаціями/донорами країнам-реципієнтам, спрямований на підтримку реформ. Бюджетна підтримка як метод фінансування передбачає переказ коштів до державного бюджету країни-реципієнта за умови досягнення нею попередньо узгоджених індикаторів (цілей) із міжнародною фінансовою організацією/донором у контексті проведення структурних (секторальних) чи загальнодержавних реформ.

В силу цього, бюджетна підтримка може бути загальною і секторальною. Загальна бюджетна підтримка (ЗБП) передбачає перерахування коштів на виконання національних програм розвитку або стратегічне реформування. У свою чергу, секторальна бюджетна підтримка (СБП) передбачає перерахування коштів на виконання програм, спрямованих на розвиток конкретних секторів економіки. Саме на механізмі секторальної бюджетної підтримки і буде зосереджено увагу у даній статті.

Секторальна бюджетна підтримка складається з платежів (траншів). Перший (“фіксований”) транш Єврокомісія перераховує за умови, що національні органи влади виконали певні умови попередньої оцінки, а отримання наступного (“змінного”) траншу залежить від виконання критеріїв успіху програми підтримки. Фінансові ресурси, що надаються ЄС в рамках програм секторальної бюджетної підтримки, за своєю суттю є грантом.

Механізм секторальної бюджетної підтримки є новим для України і уперше був запроваджений у 2008 р. в рамках ЄІСП. Сутність цього

⁷⁸Фінансові ресурси міжнародних інституцій у системі бюджетного планування України : дис. д-ра. екон. наук : спец. 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / В. П. Колосова; КНТУ. – Київ, 2017. – 517 с.

⁷⁹Короткий огляд Бюджетної підтримки впровадженню Енергетичної стратегії України, що фінансується з боку ЄС. / Підготовлено проектом “Додаткова технічна допомога бюджетній підтримці впровадженню Енергетичної стратегії України, що фінансується з боку ЄС” // Відповідальний за публікацію: д-р Янош Законі. Київ, - 2010 р.

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

механізму полягає у тому, що він передбачає підтримку секторальних реформ в Україні шляхом впровадження комплексу заходів, а саме: 1) фінансової допомоги; 2) підтримки у налагодженні взаємодії органів державної влади та громадського сектору щодо реалізації певної галузевої політики; 3) впровадження методичних прийомів щодо оцінки результативності здійснених реформ; 4) інституційної підтримки, яка передбачає розбудову інституційного сектору та зміцнення його спроможності для реалізації ефективної державної регіональної політики (рис. 4.1).

Конкурентні переваги механізму секторальної бюджетної підтримки:

- Надається виключно на підтримку секторальних реформ.
- Передбачає фінансування Державного бюджету країни-партнера на безоплатній і безповоротній основі.
 - Більш високий рівень контролю та вищий рівень відповідальності за використання державних коштів.
 - Нижчий рівень витрат по угодах та більша кількість грантових коштів для національного бюджету.
 - Більш високий рівень політичної публічності щодо грантових коштів.
 - Передбачає тристоронній діалог: ЄС-уряд-громадськість. Громадськість виступає як стратегічний партнер, а не як інструмент впровадження вже сформованих політик.

Отож, метою реалізації в Україні програм секторальної бюджетної підтримки ЄС є фінансова та інституційна підтримка зусиль Уряду у реалізації політики, спрямованої на поступову інтеграцію України до стандартів Європейського Союзу, шляхом виконання стратегічних документів щодо реформування та розвитку відповідних сфер реалізації державної політики⁸⁰.

У зв'язку із тим, що секторальна бюджетна підтримка ЄС надається виключно для проведення реформ у відповідних секторах державної політики (натомість ЄС зобов'язується забезпечити фінансовий внесок на підтримку цих реформ), важливим зі сторони України є забезпечення виконання наступних умов:

⁸⁰Фінансові ресурси міжнародних інституцій у системі бюджетного планування України : дис. д-ра. екон. наук : спец. 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / В. П. Колосова; КНТУ. – Київ, 2017. – 517 с.

Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення

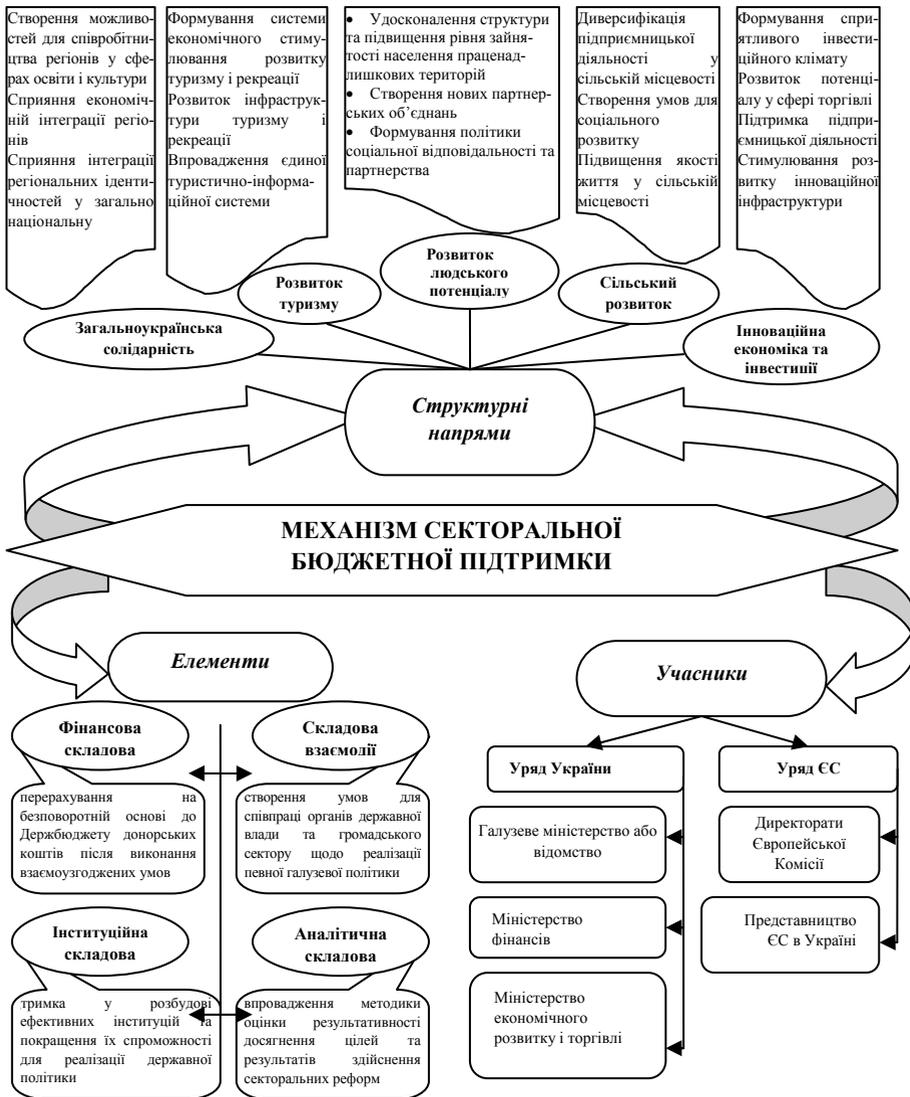


Рис. 4.1. Структура механізму секторальної бюджетної підтримки ЄС Україні

Джерело: побудовано автором

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

- система управління державними фінансами має бути достатньо прозорою, відповідальною та ефективною;
- наявна чітко визначена секторальна політика, яка сформульована безпосередньо Урядом країни у тій чи іншій галузі та узгоджується з баченням основних донорів (зокрема Єврокомісії), а саме потребується прийняття стратегії розвитку галузі;
- система державних закупівель є відкритою та прозорою або принаймні є прогрес у реформуванні цієї системи.

Законодавчим підґрунтям для впровадження програм секторальної бюджетної підтримки в Україні є⁸¹:

- угоди про фінансування програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, схвалені відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України;
- порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841;
- накази міністерств і відомств про створення Спільних груп моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС;
- Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

На даний час в Україні започатковано п'ять програм секторальної бюджетної підтримки ЄС (рис. 4.2) на загальну суму 244 млн. євро (включаючи 12 млн. євро - компоненти технічної допомоги):

1. Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом (**45** млн. євро, бенефіціар - Мінекономрозвитку, департамент технічного регулювання, термін впровадження програми 21.12.2009 – 21.12.2016);

2. Підтримка впровадження транспортної стратегії України (**65** млн. євро, бенефіціар – Мінінфраструктури, термін впровадження програми 21.10.2010 – 21.10.2016);

3. Підтримка впровадження Стратегії національної екологічної політики України (35 млн. євро, бенефіціар – Мінприроди, термін впровадження програми 21.12.2010 – 21.10.2015);

⁸¹Бюджетна підтримка ЄС в Україні. Під загальною редакцією Наталії Старостенко, автори Наталія Старостенко, Олена Саєнко, Вікторія Колосова, Наталія Слинко. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2014. – 60 с.

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

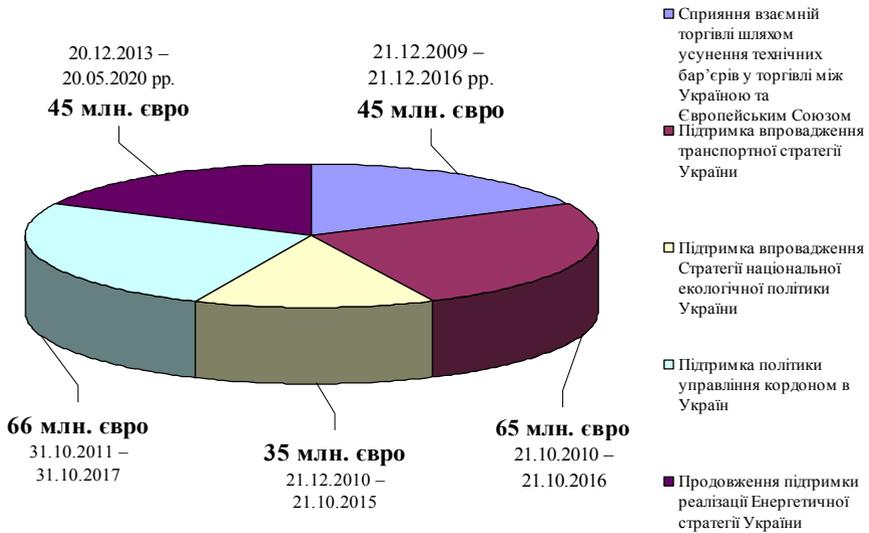


Рис. 4.2. Програми секторальної бюджетної підтримки ЄС

4. Підтримка політики управління кордоном в Україні (**66 млн. євро**, бенефіціар – Держприкордонслужба, Держмитслужба, термін впровадження програми 31.10.2011 – 31.10.2017);

5. Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України (45 млн. євро, бенефіціар - Міненерговугілля; термін впровадження програми 20.12.2013 – 20.05.2020).

Невід'ємною частиною програм секторальної бюджетної підтримки є індикатори результативності, а саме показники та критерії, за допомогою яких визначається прогрес у досягненні визначених програмних цілей, які, в свою чергу формуються для кожного окремого року або для одного року порівняно з іншим. Оцінка результативності даних цілей є передумовою прийняття ЄС рішення про подальше фінансування⁸².

⁸²Фінансові ресурси міжнародних інституцій у системі бюджетного планування України : дис. д-ра. екон. наук : спец. 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / В. П. Колосова; КНТУ. – Київ, 2017. – 517 с.

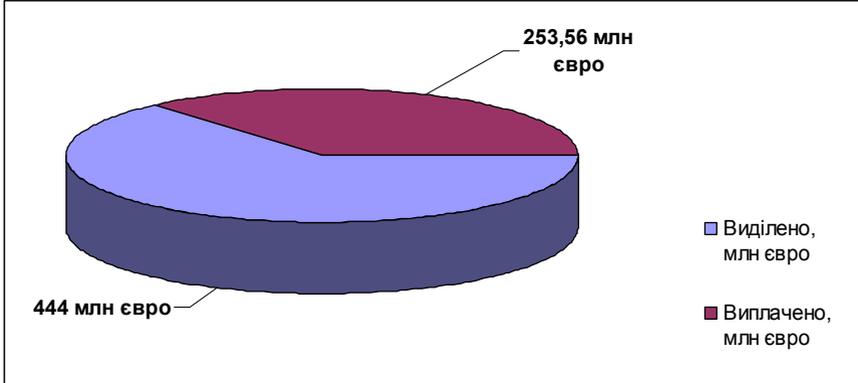


Рис. 4.3. Загальний обсяг коштів за програмами бюджетної підтримки протягом 2007-2016 рр.

Упродовж 2011–2012 років виконання програм секторальної бюджетної підтримки було відкладено через недостатній прогрес у сфері управління державними фінансами. У листопаді 2013 року Європейська Комісія визнала прогрес у сфері державних фінансів і виплатила 88 млн євро. Ця сума включила в себе дев'ять траншів за чотирма відповідними програмами бюджетної підтримки⁸³.

Хоча Спільні групи моніторингу бюджетної підтримки було створено задля оцінки впровадження програм бюджетної підтримки, у процесі впровадження виникли деякі проблеми.

Загальні чинники, які негативно вплинули на прогрес програм бюджетної підтримки:

- брак ефективного механізму контролю і надійної статистичної системи (даних для вимірювання показників діяльності),
- недостатньо активні секторальні стратегії,
- відсутність чіткого розуміння інструменту бюджетної підтримки та ін.

⁸³Бюджетна підтримка ЄС в Україні. Під загальною редакцією Наталії Старостенко, автори Наталія Старостенко, Олена Саєнко, Вікторія Колосова, Наталія Слинко. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2014. – 60 с.

Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення

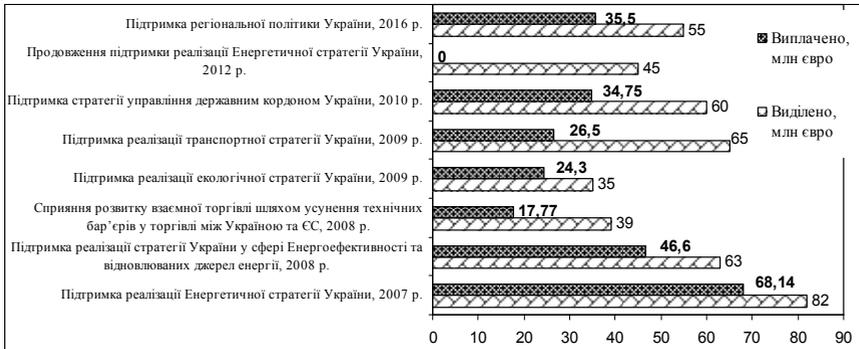


Рис. 4.4. Статистика секторальної бюджетної підтримки в Україні, 2007-2016 рр.

Механізм секторальної бюджетної підтримки, як і будь який інший механізм, звичайно не позбавлений проблемних місць, які потребують удосконалення, з метою більшої адаптації та ширших можливостей реалізації для України. Зокрема, до проблемних питань можемо віднести:

- Слабку координацію дій між виконавчими органами влади, до компетенції яких відноситься забезпечення виконання індикаторів результативності, за допомогою яких визначається прогрес у досягненні відповідних програмних цілей;
- Відсутність підготовлених згідно вимог чинного законодавства проектів, які можуть бути виконанні в рамках визначених ЄС індикаторів і, в силу цього, неможливість використання протягом тривалого періоду коштів, отриманих під відповідну програму секторальної бюджетної підтримки;
- Відсутність механізму визначення головного розпорядника коштів планової бюджетної підтримки на етапі підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний період, з метою започаткування нової бюджетної програми для нього і забезпечення можливості використання коштів у наступному бюджетному періоді.
- Неможливість співпраці ЄС безпосередньо з бенефіціарами проектів та перерахування коштів одразу на їх рахунки, оскільки це передбачає втрату для ЄС проміжного контролю за коштами та їх цільовим використанням в особі Міністерства фінансів.

Разом з тим, отриманий Україною майже десятирічний досвід співпраці в рамках роботи з програмами секторальної бюджетної підтримки, дозволяє зробити висновок про можливість вирішення перелічених проблем. Зокрема, передумовою успіху для цього та, відповідно, результативності реалізації

програм секторальної бюджетної підтримки є послідовність, координованість та постійне підтримання взаємозв'язку між центральними органами виконавчої влади та Європейською Комісією.

4.2. Організаційно-інституційні особливості механізму секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні у сфері регіональної політики

Розвиток світової економічної взаємодії сьогодні створює сприятливі умови для формування механізмів співпраці на основі міждержавних фінансових відносин. ЄС має добре налагоджену практику надання фінансової підтримки країнам-партнерам завдяки широко розвинутому інструментарію – від технічної допомоги до загальної чи секторальної бюджетної підтримки держави, – відповідно до визначених умов. Відтак, для України важливим є формування дієвого механізму залучення фінансової допомоги та спрямування цих ресурсів на виконання пріоритетних завдань розвитку вітчизняної соціально-економічної системи.

В рамках фінансово-технічного співробітництва між Україною та ЄС протягом 2008-2016 рр. було укладено вісім угод про фінансування СБП між Урядом України та ЄС. Ці угоди уклалися у транспортній сфері, сферах енергетики, енергоефективності, усунення технічних бар'єрів у торгівлі, екології, управління кордоном та регіональної політики.

У листопаді 2014 р. між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, було підписано Угоду про фінансування щодо надання нашій державі допомоги у формі секторальної бюджетної підтримки для впровадження державної регіональної політики (Угода про фінансування «Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики в Україні (Контракт на реформу сектора)» від 27.11.2014, термін виконання – 72 місяці з дати набуття чинності⁸⁴), а зокрема, для підтримки реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. Угода з ЄС щодо надання Україні фінансової допомоги у вигляді секторальної бюджетної підтримки стала можливою завдяки тому, що в

⁸⁴ Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні / Затверджено Рішенням Рахункової палати від 6 березня 2018 р. № 4-1. Київ, -2018 р. 38 с.

серпні 2014 р. Уряд затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. (ДСРР 2020). Основні положення Угоди/Контракту секторальної бюджетної підтримки ЄС Україні спрямовані на вирішення завдань, що сформульовані саме у тексті ДСРР 2020.

Слід зазначити, що на відміну від попередніх подібних документів, ДСРР 2020 передбачала значні зміни у державній регіональній політиці України, зокрема, перехід до нової державної регіональної політики, орієнтованої на підвищення спроможності регіонів шукати, знаходити та ефективно використовувати внутрішні резерви та сильні сторони власного потенціалу⁸⁵. Крім цього, Стратегія передбачає впровадження нового розуміння регіональної політики, а саме: «політики розвитку, стимулювання економічної, інвестиційної діяльності, заохочення інновацій та створення нових робочих місць, посилення міжрегіональної співпраці, що сприяє загальноукраїнській солідарності та згуртованості⁸⁶».

Відтак, обраний Україною вектор щодо реалізації її державної регіональної політики відповідає основним пріоритетам та цілям політики, яку впроваджує у власній практиці Європейський Союз, а також узгоджується з політикою ЄС щодо розвитку країн Східного партнерства. Саме цей факт і був визначальним у рішенні ЄС надати Україні допомогу у вигляді секторальної бюджетної підтримки для впровадження державної регіональної політики на нових підходах.

Загальною метою Угоди/Контракту секторальної бюджетної підтримки ЄС Україні є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян по всій країні. Угода підтримує цілі, які визначено у ДСРР 2020. Зокрема, Стратегія визначає три конкретні цілі⁸⁷:

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;

⁸⁵ Максименко С. Бюджетна підтримка ЄС. Інформаційно-експертний огляд / С. Максименко // Сайт Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. – 2016. – Режим доступу: http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetna_pidtrumka_ES_Informatsiynoekspertnyy_oglyad_2124.html

⁸⁶ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року / Електронний ресурс. Режим доступу: www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/files/1/proj.doc

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

- ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.
- Очікувані результати від надання Україні фінансової допомоги для реалізації секторальних реформ у сфері регіонального розвитку є наступні⁸⁸:
- удосконалення нормативно-правової бази регіональної політики;
- забезпечення стабільного і передбачуваного фінансування регіонального розвитку;
- зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування;
- запровадження ефективної системи моніторингу та оцінки ефективності реалізації (ДСРР 2020), забезпечуючи регулярне надання інформації щодо ефективності політики у контексті досягнення трьох зазначених у Стратегії цілей;
- зміцнення конкурентоспроможності регіонів;
- покращення територіальної соціально-економічної згуртованості.

Крім цього, Угода надає додаткове фінансування для реформ не лише у сфері регіонального розвитку, а й секторальної децентралізації в Україні, що, своєю чергою, також відповідає цілям ДСРР 2020. Відтак, ця додаткова підтримка, передбачена в Угоді про фінансування, сприятиме⁸⁹:

- зміцненню потенціалу центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо розробки, реалізації, моніторингу та оцінки регіональних стратегій розвитку та операційних програм, що підсилуватиме конкурентоспроможність регіонів та зменшуватиме регіональні диспропорції;
- підвищенню потенціалу центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо розробки, реалізації та моніторингу адміністративно-територіальних реформ.

З метою забезпечення реалізації ДСРР 2020 відповідно до проектного, програмного підходів і методики та практик ЄС Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства сформовані п'ять Програм регіонального розвитку, схвалених (відповідно до Плану

⁸⁷ Там само

⁸⁸ Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики - Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора) / Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_019

⁸⁹ Там само

заходів на 2015–2017 рр. з реалізації ДСРР 2020) Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. Ці Програми мають інвестиційну та розвиткову спрямованість та відповідають наступним напрямам:

- «Інноваційна економіка та інвестиції».
- «Сільський розвиток».
- «Розвиток людського потенціалу».
- «Розвиток туризму».
- «Загальноукраїнська солідарність».

У 2018 р. до цих п'яти Програм додано ще дві Програми:

- «Розвиток депресивних територій».
- «Ефективне державне управління» (м'які проекти).

За останніми двома Програмами відсутній конкурсний відбір, а кошти розподіляються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства⁹⁰.

У кожній Програмі визначено напрями діяльності, які відповідають операційним цілям та окремим завданням або сукупності завдань ДСРР 2020, очікувані результати та показники результативності проектів регіонального розвитку, що можуть бути профінансовані у рамках Програми за рахунок секторальної бюджетної підтримки ЄС відповідно до укладеної Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (далі – Програма щодо регіональної політики).

Відтак, для реалізації програм секторальної бюджетної підтримки в Україні нормативно-правовою базою визначається наступне:

1. Деякі питання реалізації у 2015-2017 рр. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. (опис програм).
2. Порядок проведення конкурсного відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу.
3. Завдання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.
4. План заходів на визначений період відповідно до реалізації Державної стратегії регіонального розвитку.

5. Вимоги до опису проекту та інформаційної картки проекту.

6. Вимоги до обрання та діяльності конкурсної комісії з відбору проектів регіонального розвитку.

7. Порядок оцінки проектів регіонального розвитку.

Механізм реалізації проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу у межах виконання Програми щодо регіональної політики передбачає наявність Ініціатора та Замовника проекту. Ініціатором проекту може виступати центральний орган виконавчої влади та обласна держадміністрація (ОДА). Замовником проекту може бути центральний або місцевий орган виконавчої влади (ОДА/РДА), державна, комунальна установа чи організація, що належить до сфери управління ініціатора. Ініціатор проекту звертається до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства із заявкою на участь у конкурсному відборі проектів та здійснює моніторинг реалізації проекту. Замовник проекту визначається ініціатором та відповідає за підготовку і реалізацію такого проекту.

Механізм моніторингу та оцінки проекту передбачає, що у процесі реалізації проекту ініціатор, замовник та партнери (команда, яка виконуватиме проект), відповідно до розподілу функціональних обов'язків, здійснюють систематичний збір, аналіз та використання інформації з метою ефективного управління проектом. Основою для системи моніторингу проекту є визначені показники, які, своєю чергою, повинні бути вказані в основній частині проектної заявки під назвою «логічна матриця проекту». Логічна матриця – це весь проект, представлений у табличній формі, який дає можливість оцінити взаємозв'язки різних частин проекту, визначити потрібні припущення і ризики, перевести ідею проекту в ясну форму із чіткою структурою, виявити зовнішні фактори, що впливають на виконання проекту⁹¹. Крім цього, вона допомагає скласти якісну проектну заявку і в подальшому успішно реалізувати проект.

⁹⁰ Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018.

⁹¹ Логіко-структурний підхід у підготовці проектної заявки: практичний посібник /укладач Софій О. / Громадська організація «Європейський діалог». Львів, - 2018.

Наприкінці 2016 р. Україна отримала перший транш (23 млн євро) секторальної бюджетної підтримки ЄС на регіональну політику. Розпорядженням від 22 березня 2017 р. «Про розподіл у 2017 р. залишку коштів спеціального фонду державного бюджету для підтримки регіональної політики» Кабінет міністрів України розподілив ці кошти Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства для реалізації відповідних проектів і програм⁹².

Загальний обсяг фінансування, передбачений ЄС на виконання Програм регіонального розвитку (в рамках виконання Додаткової Угоди №1 «Про фінансування програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України», яка підписана 19 липня 2016 року) – 55 млн євро (50 млн євро – бюджетна підтримка та 5 млн євро – додаткова підтримка).

Процедурні питання щодо витрачання коштів на проекти та програми регіонального розвитку за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від ЄС у формі секторальної бюджетної підтримки, визначають два документи (затверджені Постановою КМУ від 16 листопада 2016 р. № 827 «Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку»):

1. «Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки регіональної політики».
2. «Порядок проведення конкурсного відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу».

4.3. Аналіз проблем реалізації проектів секторальної бюджетної підтримки ЄС та шляхи їх вирішення

У 2018 р. загальна сума коштів, виділена для реалізації проектів регіонального розвитку становить 420 млн грн. (14 млн євро). Відповідно до зазначеного другого документу оголошується конкурс на подання проектів

⁹² Максименко С. Бюджетна підтримка ЄС. Інформаційно-експертний огляд / С. Максименко // Сайт Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. – 2016. – Режим доступу: http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetna_pidtrumka_ES_Informatsiynoekspertnyy_oglyad_212_4.html

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

регіонального розвитку за відповідними напрямками – Програмами регіонального розвитку.

У 2017 р. на розгляд конкурсної комісії з відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу, загалом за представленими Програмами регіонального розвитку зі всіх регіонів України подано 507 проектів (рис. 4.5). Загальна сума коштів, виділена для реалізації представлених проектів у 2017 р. склала 630 млн грн.

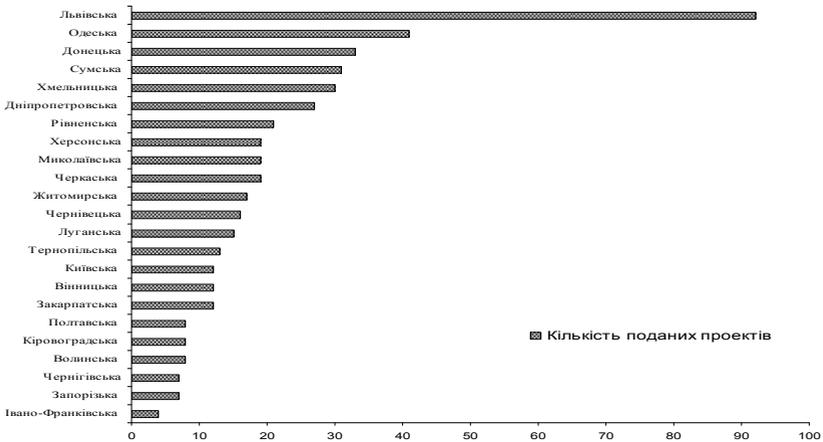


Рис. 4.5. Розподіл проектів, поданих на розгляд конкурсної комісії у 2017 р., які можуть реалізовуватися за рахунок коштів ЄС (за регіонами України)

*Джерело: [Перелік проектів регіонального розвитку, які подані на розгляд конкурсної комісії з відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу / Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/http-www-minregion-gov-ua-wp-content-uploads-2017-09-zaklyuchenie-png/>]

Як видно з рисунка, найбільшу активність у підготовці та поданні проектів на конкурс за Програмами секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. виявила Львівська область, подавши 97 проектів за п'ятьма Програмами регіонального розвитку. Найменшу – Івано-Франківська, Запорізька та Чернігівська. Загалом усі регіони України долучилися до

конкурсу з підготовки проектів регіонального розвитку за кошти ЄС, окрім Харківської області.

Щодо диференціації проектів за напрямками – Програмами регіонального розвитку, то найбільшу кількість проектів у 2017 р. регіонами України загалом було подано за Програмою «Сільський розвиток», а саме 222 проекти або 44% загальної кількості проектів. Розподіл проектів за напрямками – Програмами регіонального розвитку представлено на рис. 4.6.

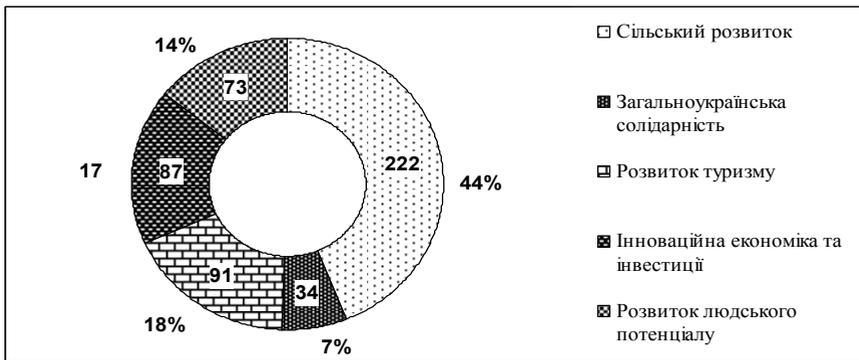


Рис. 4.6. Диференціація проектів, поданих на розгляд конкурсної комісії у 2017 р. загалом регіонами України, які реалізуються за рахунок коштів ЄС за відповідними Програмами секторальної бюджетної підтримки

*Джерело: [Перелік проектів регіонального розвитку, які подані на розгляд конкурсної комісії з відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу / Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/http-www-minregion-gov-ua-wp-content-uploads-2017-09-zaklyuchenie-png/>]

Для визначення основних тенденцій та проблем реалізації проектів за основними напрямками секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. здійснено аналіз на прикладі Львівської області (табл. 4.1)⁹³.

⁹³Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018.

Таблиця 4.1

Структура проектів за кількістю, обсягом фінансування та напрямками секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. (по Львівській області)

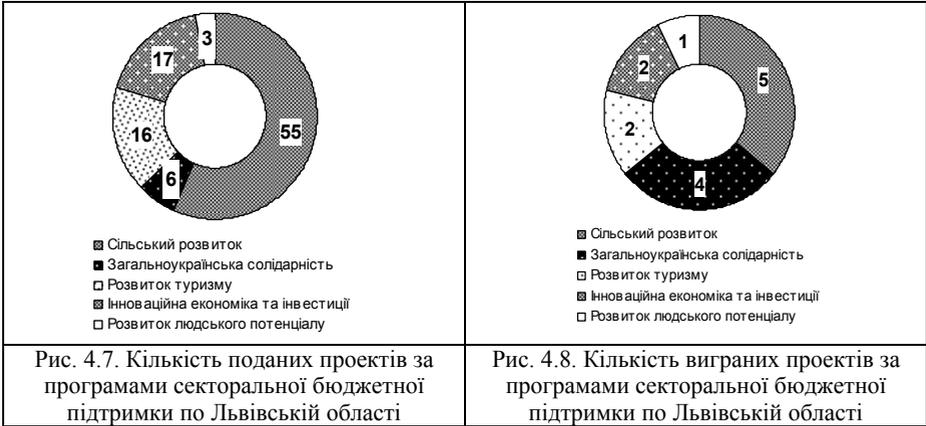
секторальної бюджетної підтримки	Подано проектів		Виграно проектів		Середня вартість виграного проекту	Обсяг фінансування за програмою	
	Кількість	Сума	Кількість	Сума		Min	Max
Інноваційна економіка та інвестиції	17	173 млн грн	2	6 млн грн	3 млн грн.	1 200 тис. грн	48 000 тис. грн
Сільський розвиток	55	632,7 млн грн	5	67,6 млн грн	13,53 млн грн.	1 200 тис. грн	48 000 тис.гр н
Розвиток людського потенціалу	3	11,4 млн грн	1	3,6 млн грн	3,6 млн грн.	1 200 тис. грн	12 000 тис. грн
Розвиток туризму	16	139,6 млн грн	2	24 млн грн	11,99 млн грн.	1 200 тис. грн	12 000 тис. грн
Загально українська солідарність	6	121,4 млн грн	4	87,6 млн грн	21,86 млн грн.	1 200 тис. грн	58 000 тис. грн

*Джерело: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018/]

У 2017 р. від Львівської області на конкурс було подано 97 проектів за п'ятьма Програмами регіонального розвитку на загальну суму 1078,1 млн грн. З 97-ми проектів було виграно 14 на суму 188,8 млн грн. Найбільша середня вартість виграного проекту становила 21,86 млн грн., найменша – 3 млн грн. Найбільший обсяг фінансування за програмою становив 58 млн грн., найменший – 12 млн грн.

Найбільша кількість поданих на конкурс проектів були програми «Сільський розвиток» та «Інноваційна економіка та інвестиції» - 55 та 17 поданих проектів по Львівській області у 2017 р. Натомість найменша відзначалася за програмами «Розвиток людського потенціалу» та «Загальноукраїнська солідарність» - 3 та 6 проектів відповідно (рис. 4.7, 4.8).

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення



*Джерело: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018/]

Найбільша кількість виграних проектів відзначалася за Програмою «Сільський розвиток» та «Загальноукраїнська солідарність» (5 та 4 проекти), найменша кількість – за Програмою «Розвиток людського потенціалу» (1 проект). Диференціація проектів за обсягом фінансування за Програмами секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. представлена на рис. 4.9⁹⁴.

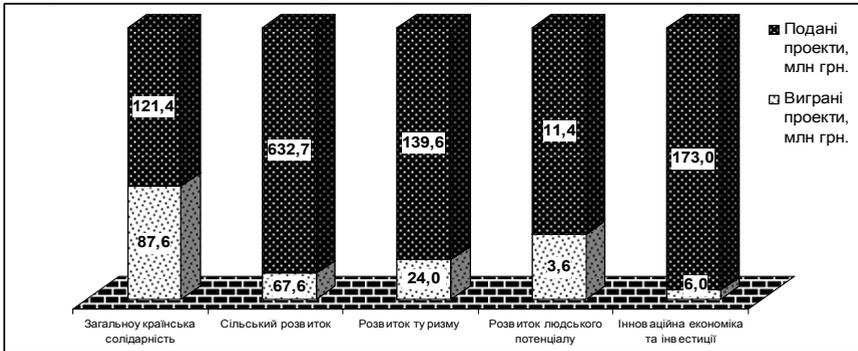


Рис. 4.9. Співвідношення поданих та виграних проектів за обсягом фінансування за програмами секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. по Львівській області

*Джерело: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018]

⁹⁴ Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018.

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

Найбільші частки як поданих, так і виграних проектів у загальній кількості проектів серед усіх програм секторальної бюджетної підтримки по Львівській області у 2017 р. спостерігалися за програмою «Сільський розвиток» (57% поданих і 63% виграних). Найменша кількість як поданих, так і виграних проектів відзначалася за програмою «Розвиток людського потенціалу» (3% і 7% відповідно) (рис. 4.10)⁹⁵.

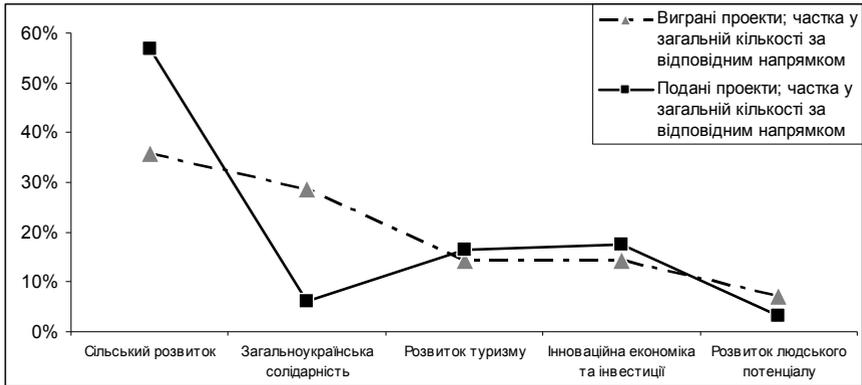


Рис. 4.10. Частки поданих та виграних проектів у загальній кількості за відповідними напрямками секторальної бюджетної підтримки по Львівській області, 2017 р.

*Джерело: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018/]

Варто зазначити, що за програмою «Загальноукраїнська солідарність» відсоток виграшу проектів складав 29% (друге місце у загальній кількості виграних проектів), проте відсоток подання проектів за цією програмою був одним з найменших – всього 6% із загальної кількості проектів (за усіма програмами секторальної бюджетної підтримки по Львівській області у 2017 р.).

Загалом, частка виграних проектів у загальній кількості поданих за всіма програмами секторальної бюджетної підтримки (по Львівській області) у 2017 р., становила 14%. Найбільша кількість поданих проектів по Львівській області у 2017 р. спостерігалася за програмою «Сільський розвиток» (55

⁹⁵Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018.

проектів), проте частка виграних проектів за цією програмою була найменшою і становила всього 9% (рис. 4.11). Протилежна ситуація спостерігалася за програмою «Розвиток людського потенціалу», яка своєю чергою відзначалася найменшою кількістю поданих проектів та водночас опинилася на другому місці за величиною виграшу проектів по Львівській області у 2017 р. – 33%.

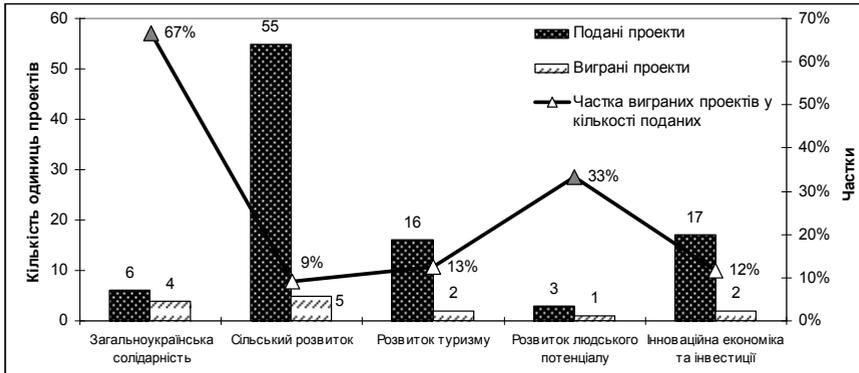


Рис. 4.11. Частки виграних проектів у кількості поданих за програмами секторальної бюджетної підтримки по Львівській області, 2017 р.

*Джерело: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018/]

Найбільшою часткою виграних проектів у загальній кількості поданих відзначалася програма «Загальноукраїнська солідарність» (відсоток виграшу 67%) – чотири виграних проекти з шести поданих на конкурс⁹⁶.

Загалом, одним з показників успішності реалізації проектів (поряд з часткою виграшу по проектах) є також відсоток освоєння коштів. Він розраховується співвідношенням середньої вартості виграного проекту до максимальної суми фінансування за відповідною програмою секторальної бюджетної підтримки і показує наскільки ефективним було освоєння грантових коштів за кожною програмою розвитку.

⁹⁶Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018.

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

Відтак, здійснена оцінка співвідношення середньої вартості виграного проекту до максимальної суми фінансування за відповідною програмою секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. по Львівській області засвідчила, що лише за однією програмою – «Розвиток туризму», відсоток освоєння коштів був максимальним (100%). Середня вартість виграного проекту за цією програмою становила 11,99 млн грн., що відповідає максимальному обсягу фінансування за даною програмою. За іншими чотирма програмами розвитку спостерігалися суттєві диспропорції між середньою вартістю виграного проекту та максимальним обсягом грантових коштів, виділених за відповідною програмою (рис. 4.12).

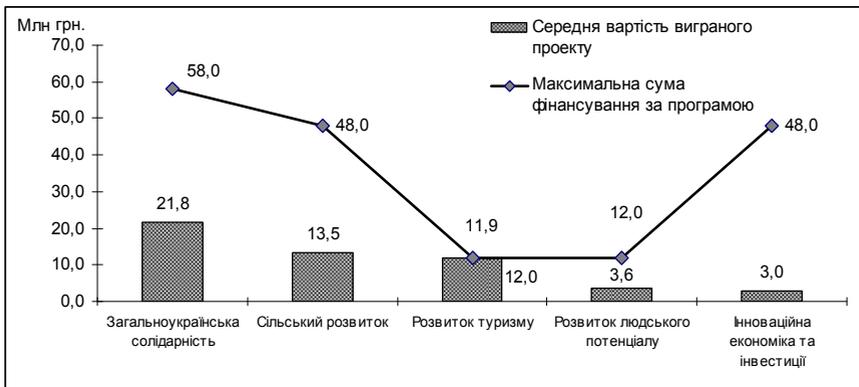


Рис. 4.12. Співвідношення середньої вартості виграного проекту до максимальної суми фінансування за відповідною Програмою секторальної бюджетної підтримки у 2017 р. по Львівській області

*Джерело: Розраховано за: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018/]

Підсумовуючи проведений аналіз реалізації проектів за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу за представленими програмами регіонального розвитку на прикладі Львівської області за 2017 р., виявлено загальні тенденції та проблеми. Насамперед, до основних тенденцій відносимо недостатню ефективність використання грантових коштів, яку характеризує низький відсоток освоєння коштів за усіма програмами секторальної бюджетної підтримки (в середньому лише 40%), а також незначну частку виграшу проектів у конкурсі серед загальної

кількості подання (в середньому 14%). Така ситуація може свідчити про наявність відповідних проблем, серед яких зокрема:

- низький рівень підготовки проектів, що своєю чергою свідчить про недостатню кількість проведених навчань з приводу підготовки та подання проектів на конкурс за програмами секторальної бюджетної підтримки ЄС;
- складність формулювання навчальних матеріалів і відсутність шаблонів для написання якісного проекту;
- відсутність роз'яснювальної роботи з приводу умов, особливостей та обмежень щодо написання проекту та подання його на розгляд конкурсної комісії.

Також варто зазначити потенційні проблеми, які утруднюють підготовку та подання проектів на конкурс, а також, відповідно, зменшують шанси проекту на виграш. Серед таких проблем, зокрема:

1. Всі проекти без винятку можна подати виключно через ОДА, РДА або центральні органи виконавчої влади.

2. Процедура підготовки проекту є достатньо складною, оскільки досить проблематичним є написання проекту без супроводу компетентної особи (експерта), а також без наявності відповідного шаблону.

3. Сам опис проекту є надто деталізованим та достатньо громіздким, займає багато часу, а також вимагає пошуку додаткового ресурсу (коштів, наукових кадрів, залучення відповідних установ для затвердження проекту).

4. Достатньо високі стандарти, що висуваються до проекту щодо досягнення ним рівня критеріїв відповідності, зазначених у вимогах до підготовки проектів.

Слід зазначити також, що за висновками Світового Банку основними причинами поразки 80% неуспішних проектів є наступні⁹⁷:

1. Нереалістичні цілі.
2. Нечіткі показники.
3. Відсутні незалежні засоби перевірки інформації.
4. Невірні припущення.
5. Надто оптимістичні бюджети і план-графіки.
6. Відсутність чітких ролей та обов'язків.
7. Відсутність чіткого визначення економічного і соціального впливу.

В силу виявлених тенденцій та з метою усунення зазначених проблем, а також для підвищення ефективності механізму секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні на кожному етапі його реалізації запропоновано впровадження відповідних рекомендацій.

⁹⁷ Логіко-структурний підхід у підготовці проектної заявки: практичний посібник /укладач Софій О. / Громадська організація «Європейський діалог». Львів, - 2018.

Розділ 4. Механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС у сфері регіональної політики: досвід реалізації в Україні

1. З метою усунення проблеми низького рівня підготовки проєктів:

- *Забезпечити періодичне проведення навчань (тренінгів) з детальним роз'ясненням особливостей підготовки проєктів та проблемних місць у написанні проєкту.*
- *Забезпечити проведення консультації щодо можливості задавати питання, які виникають при підготовці проєктів.*

2. Щодо формулювання навчальних матеріалів та відсутності шаблонів для написання проєкту:

- *Сформувати низку шаблонів якісних проєктів (проєктів-переможців) за всіма програмами секторальної бюджетної підтримки.*
- *Сформувати методичні рекомендації з переліком найчастіших запитань та відповідей на них стосовно підготовки та подання проєкту.*
- *Забезпечити онлайн підтримку для бенефіціарів та бажаних подати проєкт на конкурс.*

3. З метою усунення проблеми централізованості подання проєкту на конкурс:

- *Спрощення бюрократичних процедур та розширення інституційного середовища для можливості подання проєкту на конкурс.*

4. З метою усунення проблеми складності процедури підготовки проєкту:

- *Спрощення процедури підготовки проєкту шляхом скорочення основних вимог для подання проєкту та критеріїв його оцінки.*
- *Забезпечення можливості консультування бенефіціара з експертом у процесі підготовки проєкту на конкурс.*
- *Скорочення обсягу та вимог до опису проєкту, усунення надмірної деталізації та вимог до прорахунку ризиків, які тягнуть за собою залучення додаткового зовнішнього ресурсу.*
- *Спрощення стандартів, що висуваються до проєкту, зниження рівнів та зменшення кількості критеріїв відповідності, зазначених у вимогах до підготовки проєктів.*

Механізм секторальної бюджетної підтримки, як і будь який інший механізм, звичайно не позбавлений проблемних місць, які потребують удосконалення, з метою більшої адаптації та ширших можливостей реалізації для України. Разом з тим, отриманий Україною майже десятирічний досвід співпраці в рамках роботи з програмами секторальної бюджетної підтримки, дозволяє зробити висновок про можливість вирішення перелічених проблем.

РОЗДІЛ 5. МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ БІЗНЕСУ В РЕГІОНАХ

5.1. Класифікація та структура механізмів регулювання розвитку підприємництва

На сучасному етапі розвитку економіки регіонів України в умовах децентралізації влади та формування нових об'єднаних територіальних громад (ОТГ) підприємницький сектор регіонів потребує особливої уваги з боку державних органів управління, оскільки змінюються інституційні умови його функціонування, що становить складну організаційно-господарську проблему, яка потребує детального вивчення та надання науково-обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення механізмів підтримки розвитку бізнесу.

Механізми підтримки розвитку бізнесу можуть бути класифіковані за різними ознаками. На основі аналізу наукових публікацій з підтримки розвитку бізнесу можемо виділити адміністративно-правові, фінансово-економічні, інформаційно-консалтингові та соціальні механізми підтримки розвитку бізнесу в регіоні (рис. 5.1). У кожній групі механізмів використовуються планові, ринкові та комбіновані методи впливу на розвиток бізнесу.

Першим етапом формування нової державної політики підтримки підприємництва, яке в майбутньому повинно стати одним із важливих секторів економіки, є впровадження регіональних цільових програм підтримки підприємництва. Реалізуючи ці програми, регіональні органи виконавчої влади повинні підтримувати життєздатні господарські структури, діяльність яких відповідає цілям та напрямам розвитку регіону. Фінансова підтримка подібних програм здійснюється як за рахунок коштів місцевих бюджетів, існуючих спеціалізованих фондів, коштів населення, так і міжнародних фінансових організацій. У рамках регіональних цільових програм підтримки малого бізнесу можна виконати комплекс взаємопов'язаних заходів, які дозволять створити сприятливі умови для його становлення та ефективного розвитку:

- формування інформаційно-консалтингового середовища для комплексного обслуговування підприємств, а також забезпечення зворотного зв'язку з оцінкою ефективності законодавчих та нормативних актів;
- забезпечення вільного доступу підприємств до інформації (правової, нормативно-довідкової, маркетингової, науково-технологічної, комерційної) у процесі як створення, так і функціонування малих підприємств;

- упровадження дієвої системи підготовки та перепідготовки кадрів для підприємницької діяльності, яка допоможе охопити навчанням не тільки діючих підприємців, а й тих, які тільки починають власну справу;
- створення системи надання кредитів та фінансової допомоги, посередництво в контактах із інвестиційними фондами, зарубіжними інвесторами;
- розвиток перспективних форм фінансування (лізинг, страхування, векселі тощо);
- створення системи матеріально-технічного забезпечення малого підприємництва шляхом надання в оренду виробничих площ, нежитлових приміщень комунальної власності, виділення земельних ділянок;
- формування інфраструктурного середовища для діяльності малого підприємництва;
- організація системи комплексної підтримки малого підприємництва у сфері виробництва товарів та послуг⁹⁸.

На сучасному етапі розвитку підприємницького сектора регіонів України відбувається перехід від програмного до проектного підходів, що передбачає формування регіональних стратегій розвитку підприємництва на більш коротку перспективу, ніж було прийнято раніше, а також виділення на конкурсній основі фінансування проектів розвитку підприємництва. Таким чином, на регіональному рівні відбувається впровадження диверсифікованих підходів до здійснення фінансово-кредитної підтримки (часткове відшкодування суми кредиту без урахування відсотків за умови створення нових робочих місць, відшкодування плати за користування кредитами для реалізації інвестиційних проектів, мікрокредитування) в рамках реалізації регіональних програм підтримки розвитку підприємництва.

Також значною мірою зменшується використання такого інструмента, як надання прямої державної підтримки на розвиток підприємництва (дотації, субвенції, субсидії), хоча певні сфери підприємницької діяльності в аграрному секторі (птахівництво, тваринництво) мають значні обсяги державної підтримки.

Серед фінансово-економічних механізмів вагомого значення набуває часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами для підприємств, яке реалізують регіональні органи влади, а також надання інноваційних, маркетингових та консалтингових ваучерів для підприємців. Значних змін також зазнало податкове регулювання розвитку підприємництва. Тут слід назвати такі важелі як місцевий податок на нерухоме майно, туристичний збір, земельний податок, орендна плата за земельну ділянку та ставки єдиного податку для 1-ї та 2-ї групи (рис. 5.1).

⁹⁸ Попський А. Регіональні програми розвитку малого підприємництва як інструмент державного управління / А. Попський // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2014. – Вип. 14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/popskyj.pdf.

В умовах розвитку економіки знань усе більшого значення набувають інформаційно-консалтингові механізми підтримки розвитку підприємництва в регіонах. Тут слід назвати формування інформаційних ресурсів з розвитку бізнесу в регіонах, формування комунікаційних майданчиків для обміну досвідом, заходи з формування дієвого експертного середовища в сфері розвитку підприємництва.

Соціальні механізми охоплюють формування інституційного середовища розвитку бізнесу, популяризацію та промоцію підприємницької діяльності. Значення даних інструментів зростатиме разом із формуванням розвинутого громадянського суспільства в Україні.

З метою удосконалення механізмів інформаційно-аналітичної підтримки підприємництва в регіонах необхідно створити єдину систему інформаційного забезпечення. Головне завдання цієї системи полягає у створенні інформаційного середовища функціонування інститутів підтримки розвитку підприємництва та забезпечення вільного та прийняттого, з точки зору вартості послуг, доступу до інформації нормативного та професійно-комерційного характеру.

Така інформаційна система повинна виконувати наступні функції: забезпечення доступу до інформації (правової, нормативно-довідкової, маркетингової, аналітичної тощо), необхідної для функціонування підприємств; сприяння у здійсненні операційних послуг, пов'язаних із реєстрацією підприємства, банківськими операціями, транспортуванням, страхуванням, автоматизацією бухгалтерського обліку; надання інформації щодо стану ринку, управлінням підприємством, вибору технологій, участі у ярмарках, підготовки кадрів; організація контактів між підприємцями на основі використання нових інформаційних технологій; здійснення первинної експертизи пропозицій підприємців регіону; формування інформації для регіональних органів влади про стан підприємництва та тенденції його розвитку. Користувачами системи інформаційного забезпечення можуть бути не тільки суб'єкти малого підприємництва, а й регіональні та місцеві інститути підтримки розвитком малого підприємництва; різноманітні громадські об'єднання підприємців; інституції підприємницької інфраструктури тощо.

Важливим напрямком сприяння розвитку підприємництва в регіоні є вдосконалення кадрового забезпечення. Інформаційно-консалтингові механізми на регіональному рівні включають інституції освіти, які повинні успішно розв'язувати завдання з підготовки кваліфікованих фахівців для структур підприємництва та із забезпечення структурного балансу між попитом та пропозицією на регіональному ринку праці. Функціями системи кадрового забезпечення підприємництва є виховання підприємців у регіоні;

апробація нових підприємницьких ідей та доведення їх до комерційних результатів.

На регіональному рівні особлива увага повинна приділятися підтримці розвитку малого та середнього підприємництва. Кожен окремий механізм підтримки розвитку бізнесу в регіоні являє собою складну систему, в якій можна виділити базові компоненти (рис. 5.2).

Метою впровадження механізмів підтримки підприємництва є стимулювання розвитку підприємницького сектору областей, що, у свою чергу, сприятиме зростанню внеску підприємництва до соціально-економічного розвитку регіонів. Це сприятиме досягненню таких цілей, як: покращення бізнес-середовища регіонів; розбудова ефективної інфраструктури підтримки підприємництва; полегшення доступу суб'єктів підприємницької діяльності до ресурсів, в першу чергу – фінансових; розвиток регіонально-галузевих кластерів; підвищення конкурентоспроможності підприємницького сектору регіонів; налагодження співпраці між суб'єктами підприємницької діяльності та регіональними органами влади; сприяння виходу на нові ринки, в тому числі - міжнародні.

Реалізація зазначених цілей передбачає розв'язання цілого комплексу організаційно-економічних завдань, головними з яких є: покращення регуляторного середовища; підвищення ефективності діалогу бізнесу та влади; розвиток інноваційної інфраструктури бізнесу; «перезавантаження» наявної інфраструктури підтримки підприємництва; розвиток індустріальних парків та кластерів; сприяння доступу до фінансових ресурсів; покращення кадрового забезпечення підприємницького сектору та залучення молоді до підприємницької діяльності; посилення управлінської спроможності малих та середніх підприємств; створення умов для цивілізованого просування інтересів бізнесу на регіональному рівні; покращення іміджу підприємництва та підвищення соціальної відповідальності бізнесу; сприяння виходу малого та середнього бізнесу на ринки інших регіонів в середині держави та на міжнародні ринки.

В сучасних умовах відбувається зміна цілей державного регулювання та підтримки розвитку бізнесу на рівні регіональних органів влади. Так, зокрема, ціллю державного регулювання стає підтримка розвитку проблемних територій, на яких формуватимуться інституційно-правові умови для стимулювання розвитку підприємницького сектору, формування нових підприємств та створення робочих місць через зміну режиму інвестиційної діяльності, та, відповідно, залучення інвестицій. З цією метою підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до податкового кодексу України щодо стимулювання інвестиційної діяльності та створення нових робочих місць на проблемних територіях». Цим документом передбачено, що суб'єкти господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у

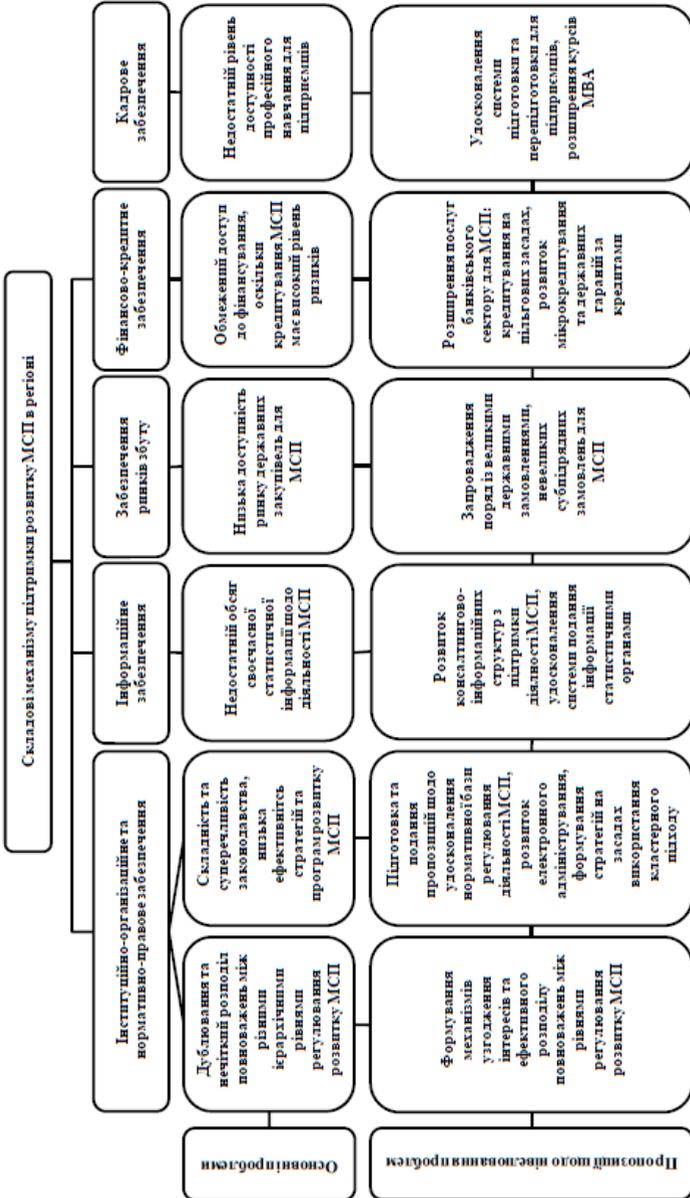


Рис. 5.2. Будова механізму підтримки розвитку малого та середнього підприємництва в регіоні

* Джерело: складено автором

пріоритетних галузях економіки на проблемних територіях і зареєстровані відповідно до Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» впродовж п'яти років з дня реєстрації звільняються від оподаткування податком на додану вартість за виготовлення та розповсюдження власної продукції, а також звільняються від сплати 50% встановленого обсягу податку на прибуток. Крім того, проектом Закону передбачені особливості оподаткування нових підприємств, основні фонди яких повністю розташовані на проблемних територіях та які створюють додаткові робочі місця, зокрема прибуток таких підприємств звільняється від оподаткування строком на п'ять років, надається можливість розстрочення сплати податку на додану вартість.

Таким чином планується запровадити особливі умови оподаткування для новостворених підприємств на проблемних територіях та для суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки на цих територіях, що виступатиме як удосконалення механізму податкового стимулювання підтримки розвитку бізнесу. Крім того, зміна територіальної спрямованості сплати податків підприємствами не за місцем реєстрації, а за місцем розташування виробничих потужностей сприятиме подоланню регіональної диференціації розвитку підприємницького сектору економіки та підвищенню конкурентоспроможності та бюджетної спроможності територіальних громад. Внаслідок запровадження цих змін прогнозується збільшення надходжень до Державного та місцевих бюджетів внаслідок створення нових підприємств та нових робочих місць, залучення інвестицій, пом'якшення соціальних проблем (зменшення безробіття, зниження соціальної напруги). Перешкодою у запровадженні дії механізму є те, що станом на кінець 2018 р. не визначено перелік проблемних територій, що ускладнює оцінку кількості суб'єктів господарювання, що підпадатимуть під дію регулювання.

Результатами запровадження механізмів підтримки розвитку бізнесу в регіонах України виступатиме зростання легалізації підприємницької діяльності та збільшення привабливості підприємницького сектору як основного місця працевлаштування в регіонах, зростання ролі підприємницького сектору у формуванні валового регіонального продукту, зростання інноваційної активності підприємств та збільшення експортного потенціалу підприємницького сектору регіонів.

Індикаторами зміни ролі підприємницького сектору в економіці регіонів України слугуватимуть такі показники, як: кількість малих та середніх підприємств; кількість зайнятих на малих та середніх підприємствах; реальний обсяг реалізованої продукції суб'єктів малого та середнього підприємництва, частка реалізованої продукції суб'єктів підприємництва від загального обсягу реалізації продукції всіх суб'єктів господарювання; частка

витрат підприємств на інноваційну діяльність від обсягу валового регіонального продукту; частка інноваційних підприємств; частка експортерів серед суб'єктів малого та середнього підприємництва; питома вага експорту в реалізації продукту малого та середнього підприємництва; питома вага експорту в ВРП.

5.2. Аналіз розвитку, підтримки та умов ведення бізнесу в регіонах України

Використання різних конкретних методів підтримки розвитку бізнесу в регіонах залежить від рівня його розвитку. З огляду на це коротко розглянемо основні характеристики функціонування підприємницького сектору регіонів України (рис. 5.3).

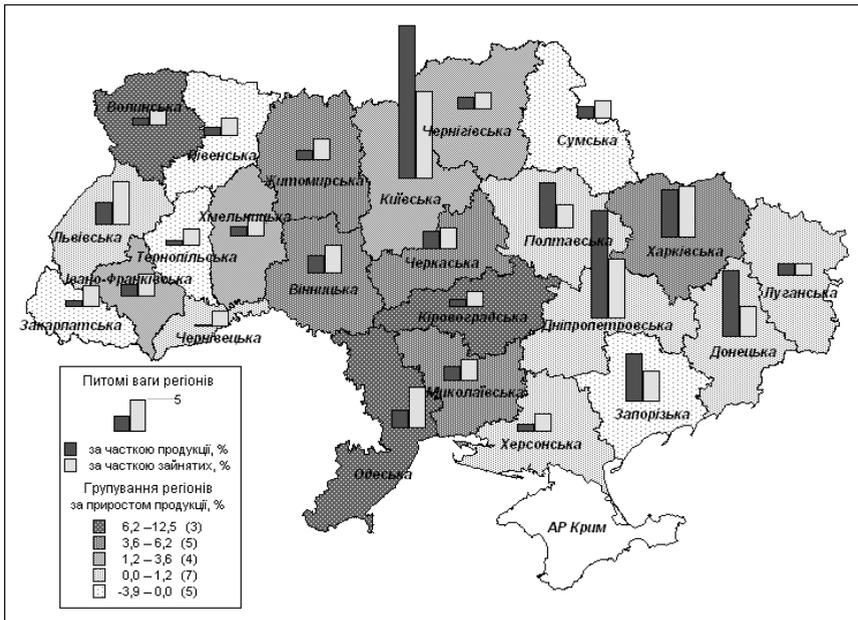


Рис. 5.3. Характеристики функціонування підприємницького сектору регіонів України у 2017 р.

*Джерело: Розраховано автором за [Офіційний сайт Державної служби статистики України. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.]

За показником приросту продукції підприємницького сектору економіки у 2017 р. найбільш інтенсивно розвивалися центральні області. Найвищого значення цей показник сягає у Кіровоградській, Одеській, Харківській та Волинській областях. Високі темпи приросту спостерігаються також у Миколаївській, Черкаській, Житомирській та Вінницькій областях. Натомість низькі темпи приросту були у Запорізькій, Тернопільській, Рівненській, Сумській та Закарпатській областях.

За часткою продукції у підприємницькому секторі лідирують Київська, Дніпропетровська та Харківська області. Ці ж регіони мають найбільшу частку зайнятих у підприємницькому секторі у загальній кількості зайнятих в Україні. За показником частки зайнятих до них наближається Львівська область, проте, за часткою продукції вона значно поступається Полтавській, Запорізькій та Донецькій областям. Таке співвідношення показників пояснюється тим, що на Львівщині розвиваються, переважно, мале та середнє підприємництво.

На рис. 5.4 подано основні характеристики підприємницького сектору України в розрізі макрорегіонів⁹⁹.

З метою дослідження інституційних умов розвитку бізнесу в регіонах України було проведено аналіз методичних підходів до оцінки та рейтингування регіонів за показниками розвитку підприємництва. Також було проаналізовано методики дослідження ділової активності, що проводяться різними експертними структурами в Україні

Зокрема, була досліджена адаптована методологія Світового банку, яка передбачає оцінювання легкості ведення бізнесу (підприємницької діяльності) за п'ятьма напрямками взаємодії підприємців з місцевими органами влади, а саме:

- сплата місцевих податків (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; туристичний збір; земельний податок; орендна плата за земельну ділянку; ставки єдиного податку для 1 групи та для 2 групи.);
- створення підприємства;
- одержання дозволів на будівництво;
- оформлення земельної ділянки під об'єктом нерухомості;
- приєднання до електромережі¹⁰⁰.

⁹⁹ Макроекономічне районування України: історичні витоки, сучасність та перспективи / відп. ред. С. Л. Шульц. – Львів: ІРД НАН України, 2011. – С.247-262

¹⁰⁰ Перевірка та оцінювання легкості ведення бізнесу в регіонах України проводилася експертами Офісу ефективного регулювання (BRDO) та Співки українських підприємств (СУП) на основі адаптованої методології Світового банку. Результати оцінювання представлені на сайті: <http://brdo.com.ua/>.

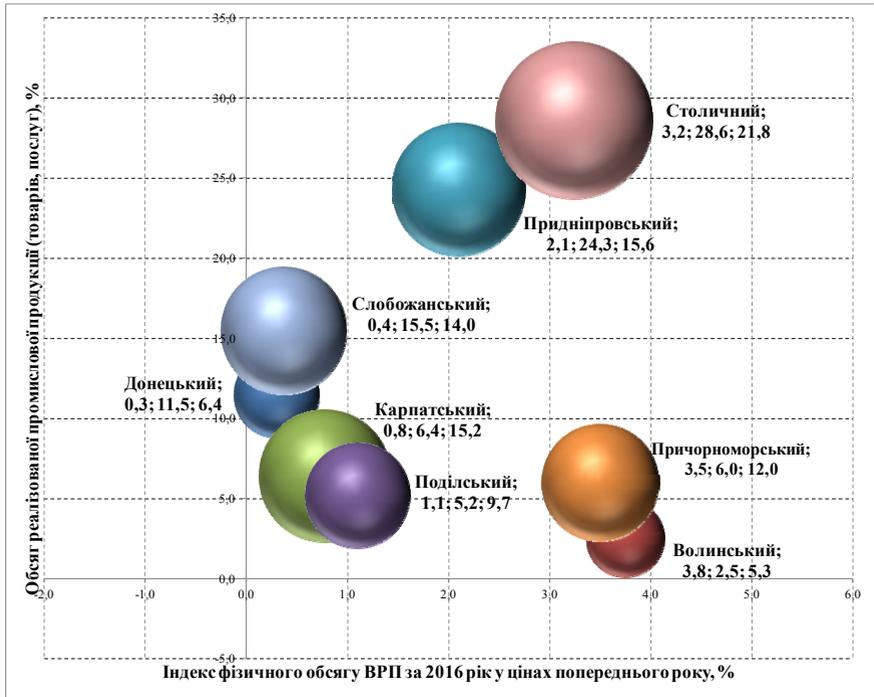


Рис. 5.4. Підприємницький сектор України за обсягом реалізованої промислової продукції та динамікою зростання ВРП (у розрізі макрорегіонів) у 2017 р.

*третім виміром (розміром бульбашок) на діаграмі показано частку зайнятих економічною діяльністю регіонів в Україні, %

**Джерело: Розраховано автором за [Офіційний сайт Державної служби статистики України. Електронний ресурс. Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/.](http://www.ukrstat.gov.ua/)]

Кожен з п'яти напрямів оцінювався експертами за бальною оцінкою і на цій основі за інтегральною сумою балів проводилося рейтингування регіонів України. На рис. 5.5 представлено відхилення суми балів для кожного регіону від середньої суми балів по Україні (91 бал).

Виходячи з рейтингової оцінки можемо побачити, що найкращі умови для ведення бізнесу сформувалися у Сумській, Львівській, Кіровоградській, Івано-Франківській та Тернопільській областях. Значні перешкоди має розвиток бізнесу у Луганській, Херсонській, Чернігівській, Запорізькій та Рівненській

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

областях. Інші області, включно із столицею м. Києвом, складають групу регіонів із середнім рівнем легкості ведення бізнесу (рис. 5.5).

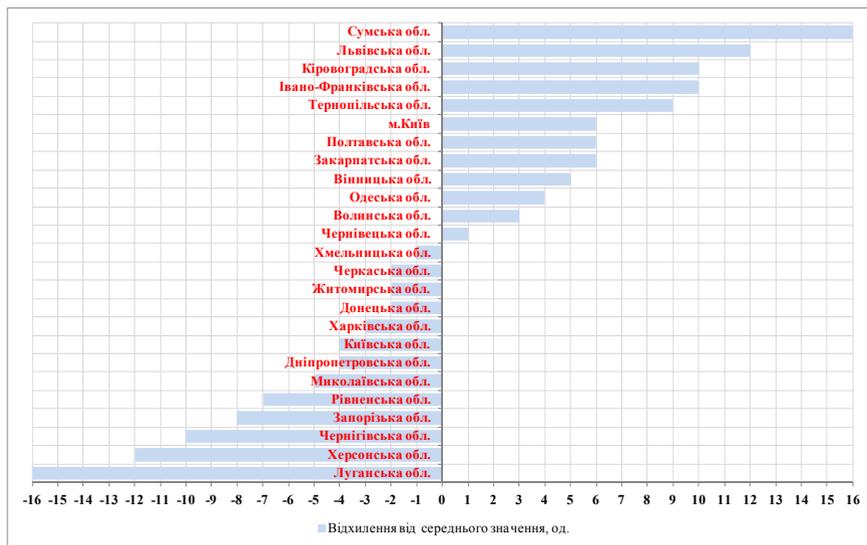


Рис. 5.5. Відхилення сумарної бальної оцінки ділової активності від середнього значення в Україні у 2016 р., од.

* Джерело: Розраховано за: [Щорічна оцінка ділового клімату 2016: Національний та регіональний виміри. Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.ier.com.ua/ua/sme_development/ABCA?pid=5789.]

Проведений аналіз свідчить про те, що існує значна потреба у підтримці розвитку бізнесу в регіонах України через значну диференціацію організаційно-інституційних умов його функціонування.

Одним із провідних інструментів такої підтримки виступає розвиток державно-приватного партнерства. За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні на початок 2018 р. укладено 192 договори в сфері державно-приватного партнерства, з яких реалізується 66 (42 договори концесії, 24 договори про спільну діяльність), 126 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 9 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) (рис. 5.6).

Розділ 5. Механізми регулювання розвитку бізнесу в регіонах

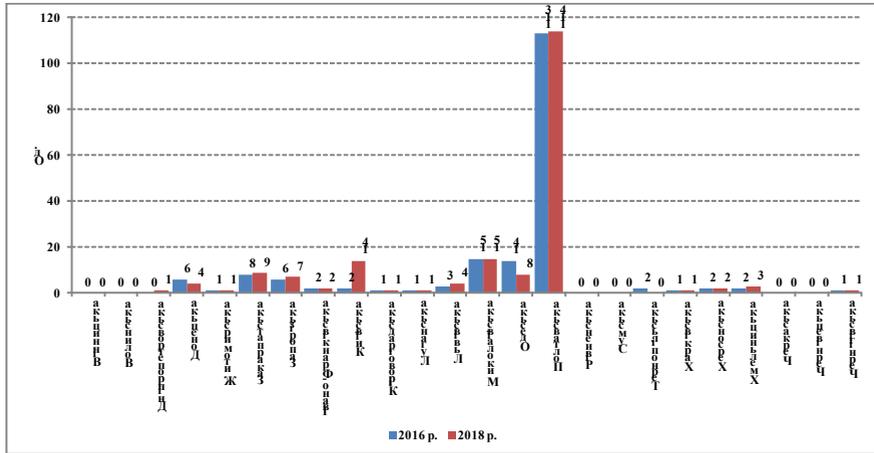


Рис. 5.6. Кількість договорів державно-приватного партнерства в регіонах України у 2016-18 рр., од.

* Джерело: Розраховано за: [Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.]

Проекти реалізуються в наступних сферах господарської діяльності: збір, очищення та розподілення води (31 договір, що становить 46,7 % від загальної кількості); виробництво, транспортування і постачання тепла (8 договорів, що становить 12,1 % від загальної кількості); оброблення відходів (7 договорів, що становить 10,6 % від загальної кількості); 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 (7 договорів, що становить 10,6 % від загальної кількості); управління нерухомістю (4 договори, що становить 6,1 % від загальної кількості); виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (3 договори, що становить 4,5 % від загальної кількості); пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, що становить 1,5 % від загальної кількості); охорона здоров'я (1 договір, що становить 1,5 % від загальної кількості); інші (4 договори, що становить 6,1 % від загальної кількості) (рис. 5.7).

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

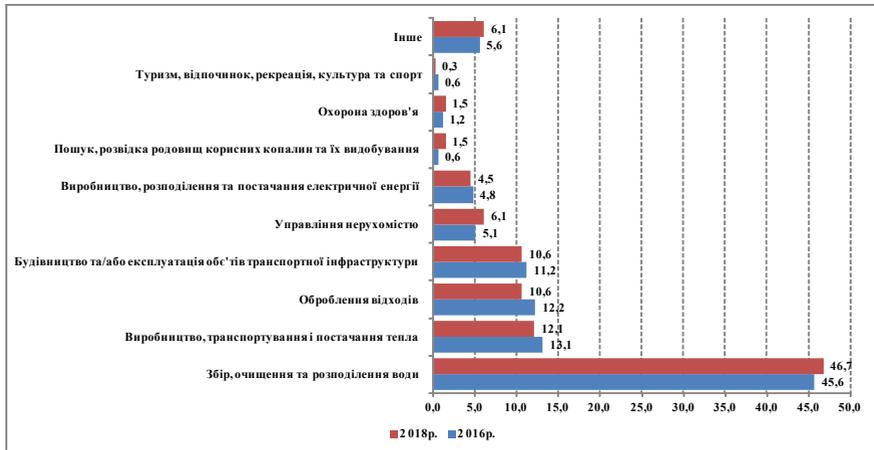


Рис. 5.7. Структура договорів державно-приватного партнерства за видами економічної діяльності в регіонах України у 2016-18 рр., %.

*Розраховано за:[Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.]

Закон України «Про державно-приватне партнерство» є основним нормативно-правовим актом, який визначає рамковий механізм регулювання співробітництва та реалізації відповідних проектів. Незважаючи на те, що прийняття Закону про ДПП є важливим кроком для розвитку ДПП в Україні, українське законодавство часто є суперечливим, що перешкоджає розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Зміни, які були внесені до Закону «Про державно-приватне партнерство» у 2015 р. вирішили значну кількість проблемних питань. Однак такі зміни, на думку експертів, є скоріше основою для подальшого вдосконалення чинного законодавства, оскільки на сьогодні в Україні у п'ятнадцяти регіонах проекти державно-приватного партнерства практично не розвиваються, а у семи регіонах відсутні взагалі (рис. 5.7). Це зумовлено низкою причин, а саме: відсутністю єдиної стратегії розвитку державно-приватного партнерства на державному рівні і на рівні регіонів; відсутністю уніфікованого регулювання реалізації інвестиційних проектів у законодавстві; складністю та неоднозначністю процедури визначення приватного партнера; відсутністю чітко визначених критеріїв та вимог до договорів, а також чітких правил оцінки фінансової та економічної спроможності проектів.

Регіональні органи влади, зокрема ОДА, здійснюють супровід інвестиційних проектів у районах і містах областей України. Зміст

територіального супроводу інвестиційних проектів полягає у регулярному контакті з підприємствами, врегулюванні проблемних питань різного плану, контакті із місцевими службами, а також постійній комунікації з дозвільними органами обласного рівня.

Заслуговує на увагу досвід формування дорадчих органів з підтримки розвитку підприємництва при регіональних органах державного управління. Так, при Львівській ОДА з 2015 р. діє Координаційно-дорадча рада з питань підприємництва, на засідання якої виносяться проблеми розвитку підприємництва в регіоні. Очолює раду голова Львівської ОДА, а до складу ради входять представники ділових кіл, члени громадських організацій та об'єднань, представники асоціативних структур, підприємницького середовища, провідні вчені та експерти регіону з розвитку підприємництва, а також посадові особи, які відповідають за розвиток підприємництва на регіональному рівні. Після відновлення роботи Координаційно-дорадчої ради з питань підприємництва, до якої входять перші особи контролюючих органів, запрацювала й система «єдиного вікна» для бізнесу.

На регулярних засіданнях (раз на два місяці) Координаційно-дорадчої ради з питань підприємництва при Львівській облдержадміністрації розглядають актуальні проблеми взаємодії суб'єктів господарської діяльності з регіональними органами влади, зокрема з департаментом Державної архітектурно-будівельної інспекції у Львівській області та ПАТ «Львівобленерго», зокрема в частині вдосконалення інформування бізнесу цими установами та діалогу з громадськістю.

Після проведення круглих столів та нарад з представниками громадськості та підприємницького середовища області керівники ОДА видають відповідні розпорядчі документи та протокольні доручення.

Слід започаткувати роботу Координаційно-дорадчих рад з питань підприємництва при районних державних адміністраціях, як майданчик для обговорення і вирішення актуальних проблем підприємництва. Така взаємодія сприяє відкритості і прозорості влади, а також запобігає проявам корупції. Адже у сучасних умовах потрібно відновити довіру до влади, почути проблеми та пропозиції представників бізнесу і запропонувати механізми їх вирішення. Зокрема, гострими для підприємців є проблеми спрощення системи оформлення земель, відшкодування відсоткових ставок за кредитами, ремонт доріг та перевезення вантажів та пасажирів.

Крім того, дієвим інструментом налагодження взаємодії між бізнесом і владою можуть бути виїзні наради з питань розвитку підприємництва. Так, на території районів Львівщини розпочалися кущові семінари з актуальних питань розвитку підприємництва. Зокрема така нарада проходила у м. Стрий, де зібралися керівництво 6 районів та 6 міст обласного значення, місцеві бізнесмени, громадські організації. На нарадах підприємці

напрацьовують пропозиції до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо законодавчих ініціатив змін правил правового поля діяльності бізнесу та покращення бізнес клімату.

Підприємцям для лобювання спільних інтересів галузей слід створювати асоціації виробників, які б стали інструментом для досягнення консенсусу, майданчиком для вироблення спільної позиції.

Крім того, для відстоювання інтересів бізнесу у регіональних органах влади необхідно запровадити інститут «бізнес-омбудсмена». Позитивний досвід функціонування такої організаційної структури має, зокрема, Львівська область.

З метою оптимізації податкового навантаження на бізнес у Львівській області створено регуляторний хаб. Це уможливило побудову преференцій області відносно найефективніших сфер діяльності, аби скерувати розвиток регіону у продуктивне русло.

Для стимулювання розвитку підприємництва та формування позитивного іміджу підприємців в регіонах необхідно ширше запроваджувати практику проведення обласних конкурсів, на яких відзначати кращих підприємців. Наприклад у Львівській області регулярно проводяться конкурси – «Краще мале підприємство регіону», «Краща жінка – підприємець регіону», «Кращий молодий підприємець регіону».

Слід зазначити, що основними критеріями визначення переможців конкурсів повинні бути фінансово-господарські результати підприємницької діяльності, рівень оплати праці та своєчасність виплати заробітної плати. Також мають враховуватися кількість створених нових робочих місць та повнота сплати податків і зборів до бюджетів.

Учасниками обласних конкурсів можуть бути малі та середні підприємства всіх форм власності, у тому числі підприємства з іноземними інвестиціями та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності. Пропозиції до нагородження у відповідних номінаціях надаватимуть райдержадміністрації, виконавчі комітети міст обласного значення, асоціативні об'єднання підприємців.

З метою сприяння суб'єктам підприємницької діяльності регіонів швидко та якісно знаходити контрагентів або ж налагоджувати ринки збуту в областях варто формувати платформи промислових та сільськогосподарських підприємств із розміщенням відповідної інформації у відкритому доступі через мережу Інтернет. У Львівській області вже створено Платформу промислових підприємств Львівщини, що сприяє покращенню функціонування внутрішнього ринку області та формування тісних і надійних зовнішніх економіко-торговельних зв'язків регіону.

У межах реалізації Програми підвищення конкурентоспроможності Львівської області департамент економічної політики ЛОДА проводить

конкурси інвестиційних проєктів. Відповідно до цієї Програми суб'єктам підприємницької діяльності, представникам малого бізнесу, які відповідають вимогам Господарського Кодексу, з обласного бюджету відшкодовують частину відсоткової ставки за кредитами, отриманими в банках, що уклали генеральні угоди про співробітництво з департаментом економічної політики ЛОДА.

Претенденти на отримання відшкодування частини відсоткової ставки за кредитами повинні відповідати таким вимогам:

- здійснювати господарську діяльність неперервно не менше 24 місяців;
- здійснювати діяльність у межах тих видів діяльності згідно з КВЕД 2010, що підпадають під перелік усіх груп Розділу 16 «Оброблення деревини та виготовлення виробів з деревини та корка, крім меблів; виготовлення виробів із соломки та рослинних матеріалів для плетіння», Розділу 31 Групи 31.0 «Виробництво меблів» (крім класу 31.03 «Виробництво матраців») та усіх груп Розділу 10 «Виробництво харчових продуктів».

Для участі у конкурсі суб'єктами малого підприємництва подаються інвестиційні проєкти з такими розділами:

- вид діяльності, виробничі можливості, кадровий потенціал, фінансово-господарська стійкість;
- конкретний напрямок використання кредитних коштів;
- очікуваний приріст виробництва і реалізації продукції (товарів) у результаті реалізації проєкту;
- очікуване зниження собівартості виробництва і продукції у результаті реалізації проєкту;
- очікувані нові ринки збуту продукції за межами області і країни.

Департамент економічної політики ЛОДА співпрацює з такими банками у межах Програми: ПАТ АКБ «Львів», ПАТ «Кредобанк», ПАТ «Ощадбанк», ПАТ «Міжнародний інвестиційний банк» ПАТ «ОКСІ банк», ПАТ «ОТП Банк», АТ «ПРЕУС банк МКБ», ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ «Ідея банк», ПАТ КБ «Приватбанк».

Максимальна сума кредиту, яку надаватимуть у банках суб'єктам підприємницької діяльності, становить 750 тис грн терміном на три роки. Розмір часткового відшкодування відсоткової ставки складає 14 % річних.

На Львівщині також проводиться конкурс з розробки дорожніх карт розвитку малого та середнього підприємництва на рівні територіальних громад. Участь у ньому беруть неприбуткові, зокрема громадські організації, котрі мають ідеї для зменшення регуляторних бар'єрів та покращення бізнес середовища. «Конкурс дорожніх карт» має на меті залучити представників

громадянського суспільства до розробки послідовних кроків з розвитку малого та середнього підприємництва. Міні-гранти (до 100 тисяч грн.) витрачаються на вдосконалення дорожніх карт, які сприятимуть діяльності бізнесу. Окрім Львівської, конкурс відбувається ще у Вінницькій, Київській, Тернопільській та Херсонській областях.

На регіональному рівні слід ширше використовувати механізми кластерного розвитку підприємництва. На Львівщині сьогодні формується автомотокластер. В області вже є п'ять великих підприємств цього напрямку. На найбільшому з них працює близько 6 тисяч, а на найменшому – 2 тисячі осіб.

Розглядається можливість відкриття на Львівщині заводу з ливарного виробництва компанії Aluthea. Планується, що новий завод займатиметься литтям алюмінієвих деталей під тиском. За планами інвесторів, на початку роботи планують встановити три ливарні машини і за наступні 2-3 роки – розширити виробничі потужності, а ще через 5-7 років – подвоїти обсяг вкладених інвестицій. Регіональні органи влади нададуть представникам компанії Aluthea підтримку під час оформлення юридичних документів та всебічну допомогу під час реалізації проекту. Це може забезпечити формування у подальшій перспективі кластера з ливарного виробництва на території області.

Львівська ОДА розпочала реалізацію ініціативи «Львівський промисловий ХАБ». У 2018 р. в області вже розпочали діяльність 8 промислових кластерів:

- кластер будівельної індустрії;
- кластер деревообробної індустрії;
- західноукраїнський кластер індустрії моди;
- кластер машинобудівної промисловості;
- кластер меблевої індустрії;
- кластер металообробки;
- кластер приладобудування;
- кластер поліграфічної та пакувальної промисловості.

У 2018 р. на XVIII Міжнародному економічному форумі керівники кластерів та представники Львівської ОДА підписали меморандум про створення промислового хабу. Львівський промисловий хаб – це об'єднання зусиль представників бізнесу, освіти, громадськості та влади. Основним завданням його створення є підвищення ефективності розвитку бізнесу регіону на засадах покращення інституційного середовища та зміни відношення керівних органів до підприємницьких структур, а також налагодження стійкого внутрішнього ринку та загальної координації суб'єктів підприємництва, підготовка кадрів робітничих професій та формування конкурентоспроможної політики Львівщини.

Підтримкою розвитку підприємництва на регіональному рівні займаються також європейські фінансові інституції. Так, зокрема, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) пропонує гранти малим та середнім підприємствам для зростання їх бізнесу. Слід зазначити, що ЄБРР, підтримує розвиток ринкової економіки і демократії. Він надає грантову підтримку малому та середньому бізнесу в Україні з 2010 р. Результати проектів, профінансованих ЄБРР, через рік після їх завершення: 26% українських малих і середніх підприємств збільшили дохід на 45%, 24% – збільшили продуктивність на 30%, 15% – розширили асортимент продукції, 13% – залучили фінансування в середньому на 630 тис євро кожне.

Необхідно формувати дискусійні майданчики для діалогу з громадськими організаціями, які діють у сфері підтримки розвитку бізнесу. У ЛЮДА відбуваються регулярні зустрічі-наради з громадськими організаціями та асоціативними структурами для налагодження діалогу між представниками влади та бізнесу. На цих заходах дискутуються основні напрямки роботи в середовищі «Влада–Бізнес», обговорюються напрями розроблення та реалізації Стратегії розвитку малого та середнього бізнесу у Львівській області до 2020 року та ін. Слід, щоби такий діалог відбувався на постійній основі.

Активними учасниками проведення зазначених заходів є, зокрема, громадська асоціація «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» Програми USAID ЛЕВ (Лідерство в економічному врядуванні).

За підтримки Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» відбуваються регулярні практичні семінари для малого і середнього бізнесу з проблем економічної конкуренції та можливостей захисту своїх прав та інтересів.

Семінари покликані підтримувати системний діалог між представниками національних та місцевих бізнес-об'єднань, антимонопольних органів, місцевої влади з питань реалізації державної політики у сфері економічної конкуренції, зокрема в частині захисту прав та інтересів малого та середнього бізнесу.

Під час таких заходів розглядають питання компетенції антимонопольних органів, у разі порушення прав та інтересів малого та середнього бізнесу; обговорюють практичні інструменти захисту прав та інтересів малого та середнього бізнесу у взаємовідносинах з місцевою владою.

Особлива увага приділяється розвитку організаційної спроможності місцевих бізнес-об'єднань щодо реалізації державної політики у сфері економічної конкуренції та ін.

Важливою складовою механізмів підтримки розвитку бізнесу є формування асоціативних бізнес-структур. Одним з таких структур є ГО «Клуб Ділових Людей» – репутаційний міжнародний бізнес-клуб, створений з метою налагодження ділових контактів, обміну досвідом та постійного підприємницького розвитку ділових людей. Ця структура на сьогодні об'єднує більш як 600 керівників та власників малого й середнього бізнесу та є найбільшим бізнес-клубом даного формату в Україні.

У Львівській області функціонує Західноукраїнський офісу Європейської бізнес асоціації. Офіс Асоціації був створений у березні 2004 року з метою підтримки компаній з іноземними інвестиціями, які працюють в західному регіоні України. Офіс обслуговує понад 100 компаній-членів Асоціації в цьому регіоні, і регулярно проводить загальні збори членів Асоціації та організовує різноманітні заходи для них. Працюють 6 комітетів і 2 робочі групи, в рамках роботи яких, бізнесмени обговорюють розвиток галузі, що їх цікавить, та визначають спільну позицію щодо проблемних питань та їх вирішення.

Департамент економічного розвитку, торгівлі та промисловості Львівської ОДА проводить щоквартальне електронне опитування підприємств Львівщини щодо проблем та перспектив їх діяльності.

Результати анкетування враховуються при підготовці аналітичних та стратегічних документів області, а також при формуванні бази контактів, попиту та пропозиції підприємств Львівщини.

Проведення опитування дозволяє органам регіональної влади зрозуміти реальні загрози та проблеми, які заважають чи стримують діяльність бізнесу, а також отримати об'єктивну оцінку своєї діяльності в сфері підтримки розвитку бізнесу в регіоні.

З метою покращення інформаційного забезпечення розвитку бізнесу в Україні запроваджено електронні сервіси Міністерства юстиції та відкритого Єдиного державного реєстру підприємств і організацій, що дозволяє кожному громадянину отримати будь-яку інформацію про всі суб'єкти підприємницької діяльності, що зареєстровані в Україні. Для цього достатньо на комп'ютері заповнити заявку, оплатити послугу і роздрукувати довідку.

Завдяки прийняттю Закону України №191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», який був прийнятий Верховною Радою України 12 лютого

2017 р., Україні вдалося підвищити позицію у рейтингу Doing Business. Головною метою цього Закону є дерегуляція господарської діяльності, приведення законодавства в окремих сферах у відповідність до правового поля ЄС.

Цим Законом спрощується процедура започаткування та ведення господарської діяльності, скорочуються дозвільні і погоджувальні процедури, зменшується вплив державних органів на діяльність суб'єктів господарювання, підвищується рівень захисту прав інвесторів, удосконалюється механізм фінансування діяльності органів Державної реєстраційної служби.

Закон стосується інтересів центральних та місцевих органів виконавчої влади, які є органами ліцензування, та може позитивно вплинути на розвиток регіонів, знизить ризики вчинення корупційних правопорушень, позитивно вплине на ринок праці, оскільки Закон спрямований на розширення свободи підприємницької діяльності.

Реалізація Закону забезпечить адаптацію законодавства України, що регулює здійснення адміністративних процедур (надання адміністративних послуг), пов'язаних із одержанням суб'єктами господарювання прав на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності, до законодавства ЄС, а також базового законодавства України, що регулює відносини у сфері дозвільної системи.

Передбачені Законом скорочення функцій та оптимізація процедур адміністративного регулювання господарської діяльності збезпечуватимуть створення більш сприятливих умов для ведення бізнесу в Україні та підвищенню рівня захисту суб'єктів господарювання.

Таким чином, буде забезпечено скорочення функцій та удосконалення процедур адміністративного регулювання економіки, запроваджено прозорі і єдині правила для всіх суб'єктів економічної діяльності та умови для підвищення рівня їх захисту.

Завданням регіональної влади є підтримка вітчизняного товаровиробника та допомога підприємцям у виході на світові ринки. Для цього треба допомогти підприємцям вирішити питання сертифікації та квотування. З цією метою органам регіональної влади слід активніше здійснювати пошук фондів, які забезпечують навчання місцевих товаровиробників як вийти на світові ринки. Крім того, за сприяння органів регіональної влади, здійснюється підготовка підприємців до зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, у Львівській області за сприяння ОДА створено «Школу експортера», яка займається підвищенням кваліфікації бізнесу в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

5.3. Напрями удосконалення механізмів регулювання розвитку малого та середнього бізнесу в регіонах

Ефективність підтримки розвитку бізнесу залежить від ступеня інституціалізації механізмів підтримки, під якою слід розуміти процес організаційного закріплення певного інструментарію (важелів, методів, прийомів) щодо організації та сприяння веденню бізнесу, і збільшення ступеню імовірності використання цих інструментів у практиці підприємницької діяльності, формування на цій основі закріплених інституцій.

Вихідним правовим джерелом інституціалізації інструментів підтримки бізнесу в регіонах є Конституція України, стаття 42 якої проголошує для кожного громадянина право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом. Разом із тим, стаття регулює (шляхом обмеження відповідним законом) підприємницьку діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Конституція України визначає, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, а також захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів¹⁰¹.

Використання проблемно-орієнтованого підходу до підтримки розвитку бізнесу в регіонах дозволяє виділити проблеми та побачити можливості їх розв'язання, адже бізнес не лише породжує проблеми, а створює можливості для їх розв'язання за рахунок активізації підприємливості та людської креативності взагалі¹⁰².

Щодо удосконалення механізмів підтримки розвитку бізнесу в регіонах, то цьому процесові притаманні наступні проблеми:

1. Значні зміни «інституційного поля» функціонування інструментів внаслідок розгортання процесів децентралізації.
2. Брак кваліфікованих управлінських кадрів на базовому рівні підтримки розвитку бізнесу.
3. Недостатній рівень та диспропорційність інвестицій та інновацій у підприємницькому секторі¹⁰³.

¹⁰¹ Конституція (Основний Закон) України. – К., 2017. – С. 74.

¹⁰² Герет Томас М., Клоноскі Річард Дж. Етика бізнесу. – К.: Основи, 1999. – С. 10.

¹⁰³ Луцків О. М. Організаційно-інноваційні засади розвитку підприємництва регіону / Луцків О. М., Габрель М. С. // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економіка та управління підприємствами. – 2017. – Вип. 3(125). – С. 78.

4. Недостатній рівень розвитку та інформованості громадянського суспільства та громадських ініціатив в сфері розвитку бізнесу¹⁰⁴.

Незадовільний рівень інституціалізації механізмів підтримки розвитку бізнесу в регіонах негативно впливає на розвиток підприємницького сектору, адже з точки зору етичних норм бізнесу фірми не зобов'язані робити внески у місцеві інституції, якщо останніми погано керують. З огляду на це, окреслимо найважливіші напрями організаційно-економічного розвитку, реалізація яких дозволить пом'якшити проблеми удосконалення механізмів підтримки бізнесу на регіональному рівні та справитися з викликами у цій сфері, зокрема:

1. Запровадження нових та зміна існуючих організаційно-управлінських форм діяльності структур підтримки бізнесу в умовах децентралізації.

2. Збереження та оновлення кадрового та керівного потенціалу управлінських структур на регіональному рівні.

3. Залучення інвестицій та активізація інноваційної діяльності підприємницького сектору регіонів, його креативної та мультиплікативної функції.

4. Запровадження нових форм фінансування та підтримки бізнесу на рівні ОТГ, зокрема проектного менеджменту.

5. Активізація ролі громад у забезпеченні функціонування підприємницького сектору регіонів держави.

6. Покращення інформаційного забезпечення і комунікацій між владою та бізнесом в регіонах держави.

Також можна запропонувати здійснити реорганізацію інститутів підтримки бізнесу шляхом об'єднання їх в єдину мережу – Регіональну систему підтримки підприємництва (РСПП), в першу чергу для суб'єктів малого бізнесу. В цю мережу можуть входити: фонди підтримки підприємництва; торгово-промислова палата; громадські приймальні; бізнес-інкубатори; бізнес-центри; громадські формування підприємств у формі спілок, асоціацій, об'єднань; відділення банківських та інших фінансових установ, що надають послуги суб'єктам малого бізнесу; страхові фірми.

Пропозиції щодо формування перспективних моделей інституційного забезпечення розвитку підприємництва в регіоні повинні стосуватися, передусім, функціонування інституту управління підприємництвом на регіональному рівні: розподілу повноважень між регіональними органами управління; методики розробки регіональних програм розвитку малого

¹⁰⁴ Мельник М. І. Формування бізнес-середовища України в умовах інституційних трансформацій. – Львів : ІРД НАН України, 2012. – С.215-217.

підприємництва; раціоналізації інформаційно-освітньої інфраструктури малого підприємництва.

Трансформація інститутів управління розвитком підприємництва на регіональному рівні в першу повинна забезпечити чіткий розподіл повноважень між державними органами управління цим сектором економіки, виходячи із завдань, які вони мають вирішувати, а також уможливити ефективну координацією їх дій.

Основними проблемами провадження регуляторної політики є те, що центральні, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (рис. 5.8) ще не співвідносять свої дії по виданню нових актів з принципами, закладеними в ідеологію державної регуляторної політики (скорочення витрат підприємців на виконання регуляторних актів, спрощення та прозорість змісту актів законодавства, адекватність відповідальності за розміри заподіяної шкоди підприємцям). Іноді лобювання органами виконавчої влади галузевих інтересів відбувається в обхід ідеології та процедур регуляторної політики.

Тому з метою прискорення розвитку підприємництва в регіонах України, подальшого вдосконалення регуляторної політики держави та надання їй комплексного і системного характеру необхідно:

Верховній Раді України:

- забезпечити розгляд і прийняття у пріоритетному порядку законопроектів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України і спрямовані на подальше формування національного законодавства щодо створення сприятливих умов розвитку малого та середнього бізнесу, зокрема про основні засади здійснення конструктивного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні;

- комітетам Верховної Ради України забезпечити публічний характер обговорення проектів законодавчих актів щодо формування сприятливих умов розвитку малого та середнього бізнесу;

- здійснити аналіз чинного законодавства України у сфері підприємницької діяльності та розглянути питання його остаточного приведення до вимог законодавства Європейського Союзу;

- рекомендувати органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування здійснювати фінансове забезпечення регіональних програм підтримки та розвитку малого підприємництва в обсязі не менше 0,5 відсотка коштів місцевих бюджетів.

Кабінету Міністрів України:

- прискорити розробку та подання до Верховної Ради України проектів законів, спрямованих на встановлення спрощених процедур надання дозволів, які регулюють доступ до певного сегмента ринків товарів, робіт або послуг, пов'язаних з підприємницькою діяльністю;

Розділ 5. Механізми регулювання розвитку бізнесу в регіонах

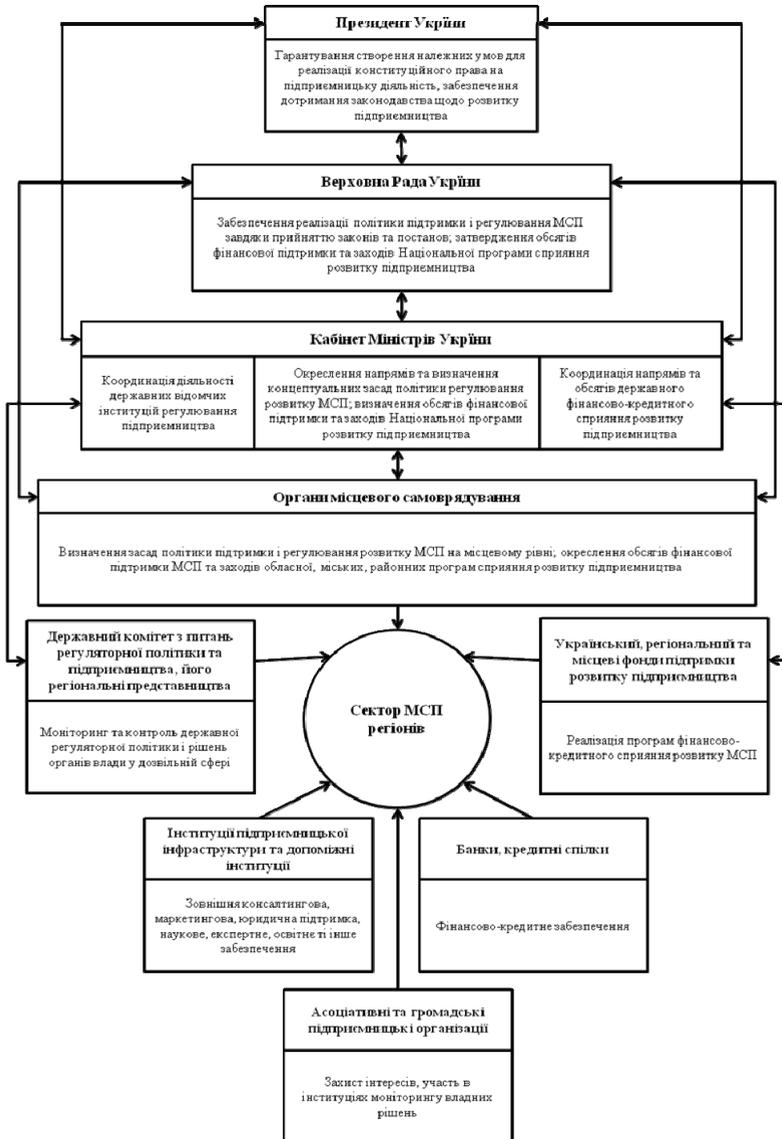


Рис. 5.8. Складові механізму узгодження інтересів та розподілу повноважень між інституціями забезпечення розвитку бізнесу

*Джерело: складено автором

- продовжити роботу щодо підтримки діяльності регіональних центрів надання комплексних державних послуг за принципом «єдиного вікна»;
- вжити заходів щодо зміцнення кадрового і фінансового потенціалу органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання підтримки підприємництва;
- забезпечити запровадження ліцензування видів господарської діяльності виключно законами, зменшення кількості видів діяльності, що ліцензуються, та встановлення чітких і прозорих умов ліцензування для кожного виду господарської діяльності;
- врахувати інтереси суб'єктів малого та середнього підприємництва при реалізації заходів щодо адаптації вітчизняних підприємств до умов роботи в СОТ та Зони вільної торгівлі з ЄС.

Національному банку України:

- продовжити реалізацію заходів з підтримки мікрокредитування суб'єктів малого бізнесу;
- прискорити розробку та подання до Верховної Ради України проекту Закону України про кредитні бюро.

Також слід зазначити, що проблемою у підприємницькому секторі регіонів залишається частка нерозподіленої державної власності. Промислові підприємства, які сьогодні перебувають у державній власності, потребують термінової модернізації через високий рівень зношеності потужностей. Щоб розв'язати цю проблему потрібно говорити не тільки про приватизацію державного майна. Мова повинна йти про проблеми зміни менеджменту державних підприємств і державних органів на регіональному рівні (у частині витрати бюджетних коштів). Перегляд результатів приватизації взагалі повинен бути постійним і, разом з тим, поступовим. Механізм реприватизації повинен бути демократичним, він повинен обов'язково передбачати представлення територіальних громад, врахування економічних розрахунків доцільності реприватизації.

Дії з реалізації заходів регіональної політики в сфері підтримки розвитку підприємництва повинні бути спрямовані на удосконалення інфраструктури підтримки малого та середнього бізнесу в частині ініціювання створення та ресурсного супроводу діяльності Агенцій регіонального розвитку, які надаватимуть допомогу у пошуку бізнес партнерів у сфері міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва, створення інституцій для навчання бізнесу.

Одним з головних завдань інституційного забезпечення розвитку бізнесу є підтримка та посилення інвестиційної активності підприємництва. З огляду на це регіональна політика підтримки бізнесу повинна бути адаптованою до сучасних вимог:

Розділ 5. Механізми регулювання розвитку бізнесу в регіонах

- механізм інвестиційної підтримки малого та середнього підприємництва повинен ґрунтуватися на регіональній структурній і промисловій політиці, визначенні основних напрямів фінансування чи стимулювання приватних інвестицій у розрізі пріоритетів;

- механізм інвестиційної підтримки малого та середнього бізнесу повинен враховувати диференціацію регіонів щодо рівня економічного розвитку та інвестиційної активності. Напрями, форми і методи кредитно-фінансової політики й стимулювання ділової активності малого та середнього підприємництва повинні відображати особливості регіональних інвестиційних процесів;

- інвестиційна діяльність малого та середнього бізнесу потребує розробки методик супроводу інвестиційних проектів малих підприємств з метою зменшення ризиків. Найбільш важливими є фінансовий, технологічний і маркетинговий супровід або експертиза й маркетингове дослідження інвестиційних проектів малого та середнього бізнесу.

Пропозиції щодо інституційної (регіональної та муніципальної) підтримки підприємницької діяльності в інтересах розвитку територій можуть бути сформульовані таким чином.

Регіональну і муніципальну підтримку пропонується надавати:

- інвестиційним проектам, метою яких є розвиток підприємництва, спрямованого на виробництво товарів і послуг першої необхідності - шляхом надання можливості підприємцям частково відшкодувати кредити за рахунок бюджетних коштів;

- інвестиційним проектам, метою яких є створення нових підприємств, або збільшення обсягів виробництва – шляхом надання гарантій вітчизняним банкам, інвестиційним фондам під кредити з мінімальними процентними ставками;

- підприємствам, діяльність яких пов'язана з благоустроєм міст - шляхом зниження ставок податку у місцевий бюджет;

- громадянам міст для реконструкції (системи опалення, енергозабезпечення, фундаменту, даху, водопроводу тощо) - шляхом надання безпроцентних кредитів з фонду вдосконалення житла, що функціонуватиме в рамках міського бюджету;

- громадянам та підприємствам, що проживають (працюють) в межах районів історичної забудови міст та здійснюють ремонт, реконструкцію своїх будівель - шляхом надання податкових пільг та податкових кредитів на реконструкцію будівель;

- підприємствам сфери туризму - шляхом надання пільг в оподаткуванні прибутку.

Загальнодержавну підтримку пропонується надавати:

- інвестиційним проектам, метою яких є спорудження об'єктів загальнодержавного значення (бюджетні субсидії);
- інвестиційним проектам, ініціаторами (основними виконавцями) яких є діючі підприємства (урядові гарантії під іноземні інвестиції);
- інвестиційним проектам, метою яких є освоєння і випуск нових видів продукції (податкові пільги);
- інвестиційним проектам, метою яких є нарощування обсягів виробництва (пільгові кредити).

Задля залучення інвесторів до участі у проектах державно-приватного партнерства потребує подальшого вдосконалення та приведення його у відповідність з міжнародними практиками законодавство України, що передбачає:

- запровадження уніфікованої процедури для всіх видів договорів розвитку партнерства;
- запровадження спрощеної процедури закупівлі товарів (робіт, послуг) в рамках проектів державно-приватного партнерства;
- чіткий розподіл функцій між відповідними органами державної влади щодо реалізації проектів державно-приватного партнерства;
- запровадження процедури та механізму надання довгострокових бюджетних зобов'язань.

Підсумовуючи викладене вище можемо сформулювати пропозиції з удосконалення механізмів підтримки розвитку бізнесу, зокрема:

- стандартизувати відносини регіональних та місцевих органів влади та бізнесу, запровадивши уніфіковані процедури взаємодії, зокрема адміністративні процедури, що знижуватиме ризик зловживань;
- впорядкувати використання інструментів регулювання підприємницької діяльності, які наразі використовуються надто хаотично, що сприятиме зниженню ризиків виникнення системних помилок, сформувати панель сучасних інструментів регулювання;
- відрегулювати доступ до спільних ресурсів, який повинен забезпечуватися на основі конкурсних, а не дозвільних процедур;
- створити ефективну систему управління ризиками на державному та регіональному рівні замість інспекційної системи контролю та нагляду;
- сформувати та запровадити адекватну систему адміністративної відповідальності бізнесу, яка знизить необґрунтоване застосування санкцій;

Розділ 5. Механізми регулювання розвитку бізнесу в регіонах

Таблиця 5.1

Напрями (шляхи) удосконалення (підвищення ефективності) регуляторних механізмів (системи регулювання) розвитку бізнесу в регіонах		Рішення
№ з/п	Напрямок	Проблема
1	Стандартизація взаємодії регіональних та місцевих органів влади та бізнесу	Майже кожен орган влади має свою унікальну процедуру взаємодії з бізнесом
2	Впорядкування та удосконалення інструментів регулювання	Інструменти регулювання застосовуються хаотично, що призводить до виникнення системних помилок
3	Врегулювання доступу до спільних ресурсів	Доступ до спільних ресурсів забезпечується за допомогою дозвілних, а не конкурентних процедур
4	Створення системи управління ризиками на державному та регіональному рівнях	Інспекційна система націлена на покарання бізнесу, а не на управління ризиками
5	Перехід до адекватної системи відповідальності	Санкції застосовуються хаотично в рамках різних систем відповідальності
6	Подальша декомунізація регуляторного поля бізнесу	Називність десятків тисяч радянських документів незрозумілої чинності
7	Цивільзований розподіл повноважень в процесі реформування та децентралізації	Представництві та виконавчі органи регіональної влади змагаються за лідерство у реформуванні
8	Перехід до реального стратегічного планування	Система планування імітаційна, побудована на роботі з формою, а не суттю. Відсутня уніфікована система оцінювання ефективності реалізації стратегій та програм
9	Запровадження циклічності та передбачуваності регулювання бізнесу	Правила ведення бізнесу в регіонах змінюються надто часто і непередбачувано
10	Очищення регуляторного поля	Більше 30% регуляторних актів є незаконними або неактуальними
11	Переорієнтація на випроханість регулювання	Переважна більшість регуляторних рішень не оцінюється з точки зору наслідків
12	Створення якісного інформального поля	Низький рівень якості, доступності та довіри до інформації для аналізу регулювання

* Джерело: складено автором

- завершити декомунізацію регуляторного поля бізнесу, що передбачає припинення чинності радянських документів, запровадити принцип «діє лише прийняте в Україні»;
- забезпечити цивілізований розподіл повноважень в процесі реформування та децентралізації, що нівелює «змагання» представницьких та виконавчих органів влади за лідерство у реформуванні та регулюванні бізнесу, посилить відповідальність виконавчих органів місцевої влади в системі регулювання бізнесу;
- запровадити реальне та дієве стратегічне планування розвитку підприємницького сектору, яке повинне замінити сучасну імітаційну систему, розробити уніфіковану систему оцінювання ефективності реалізації стратегій та програм розвитку бізнесу, засновану на реальних показниках, а також систему моніторингу реалізації стратегій та програм;
- продовжити очищення регуляторного поля ведення бізнесу, оскільки більше 30% регуляторних актів є незаконними або неактуальними, запровадити постійно діючу систему видалення неактуальних регуляторних актів;
- сформувати експертне середовище та запровадити наукову експертизу регуляторних рішень, оскільки зараз переважна більшість таких рішень не оцінюється з точки зору стратегічних наслідків;
- створити якісне інформаційне поле розвитку та регулювання бізнесу, що підвищить рівень якості бізнес-інформації, її доступності та довіри до результатів аналізу регулювання, розробити та запустити відкриту аналітичну платформу для аналізу регулювання розвитку бізнесу в регіонах (табл. 5.1).

РОЗДІЛ 6. МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

6.1. Сутність реформування системи управління дорожнім господарством в умовах децентралізації

Дорожня інфраструктура належить до стратегічно важливих елементів економіки регіонів і є об'єктом регулювання в умовах децентралізації, оскільки сприяє доступу до суспільних послуг населення віддалених регіонів, покращення умов ведення підприємницької діяльності, реалізацію туристичного потенціалу країни, зміцненню виробничих зв'язків між територіями, а відтак є рушієм економічного зростання.

Зміна системи управління дорожнім господарством є наслідком критичного стану українських автомобільних доріг, який став загальнонаціональною проблемою. За час незалежності інфраструктурний потенціал України було суттєво занедбано, а вигідне географічне розташування і величезні транзитні можливості використані незначною мірою.

Транспортно-експлуатаційний стан більшості автомобільних шляхів України не відповідає сучасним вимогам і потребує капітального ремонту з урахуванням соціально-економічних потреб регіонів. За оцінками експертів Світового економічного форуму, Україна займає 132 місце в світі за рівнем розвитку автомобільних доріг. До того ж, понад 9,6 тис. мостів за технічними параметрами не відповідають вимогам сучасних норм і фактичному навантаженню, 1923 мости потребують термінового ремонту, а 86 мостів перебувають в аварійному стані¹⁰⁵. Поганий стан автомобільних доріг негативно впливає на транскордонну співпрацю України з країнами ЄС, гальмує соціально-економічний розвиток й перешкоджає безпечному руху автошляхами.

У рамках децентралізації відбулося реформування системи управління дорожнім господарством України, яке має на меті підвищити ефективність використання наявної транспортної мережі та її розширення, покращити

¹⁰⁵ Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 р., № 481-р. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80#n8>.

експлуатаційний стан, пропускну здатність і безпеку руху автошляхами. Децентралізація системи управління дорожнім господарством передбачає перерозподіл фінансових ресурсів та повноважень щодо будівництва, ремонту й утримання автошляхів місцевого значення між центральними і регіональними органами влади на користь останніх.

Так, Законом України №1764-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування» з 1 січня 2018 р. майже 120 тис. км доріг загального користування місцевого значення (обласних та районних) разом з джерелами фінансування передано зі сфери управління Державного агентства автомобільних доріг України «Укравтодору» до сфери управління обласних державних адміністрацій (ОДА)¹⁰⁶.

Мережа автомобільних доріг загального користування України має протяжність 169,6 тис. км, з яких дороги державного значення становлять 52,0 тис. км (міжнародні – 8,6 тис. км, національні – 4,8 тис. км, регіональні – 1 тис. км та територіальні – 28,3 тис. км) та дороги місцевого значення – 117,6 тис. км (обласні – 50 тис. км і районні – 67,9 тис. км) (рис. 6.1)¹⁰⁷.

Слід наголосити, що обсяг фінансування з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах визначається на основі протяжності цих доріг у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Таким чином, Харківська, Вінницька, Житомирська, Полтавська і Львівська області, які мають розгалужену мережу доріг, отримали у 2018 р. автоматично найбільше коштів. Відповідно до протяжності автодоріг місцевого значення найменше субвенцій отримали Чернівецька (197,4 млн грн), Закарпатська (236,1 млн грн), Івано-Франківська (301 млн грн) і Рівненська (303,6 млн грн) області.¹⁰⁸

¹⁰⁶Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування: [Електронний ресурс]: Закон України від 17.11.2016, №1763-19. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428 (дата звернення: 18.10.2018).

¹⁰⁷Технічний стан автомобільних доріг загального використання. Міністерство інфраструктури України. [Електронний ресурс]: Міністерство інфраструктури України. — Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/content/tehnichnyi-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html> (дата звернення : 19.08.2018).

¹⁰⁸Скільки грошей з Дорожнього фонду отримає кожна область України. Децентралізація. [Електронний ресурс]: Децентралізація. — Режим доступу:

Розділ 6. Механізми управління розвитком транспортної інфраструктури регіонів в умовах децентралізації

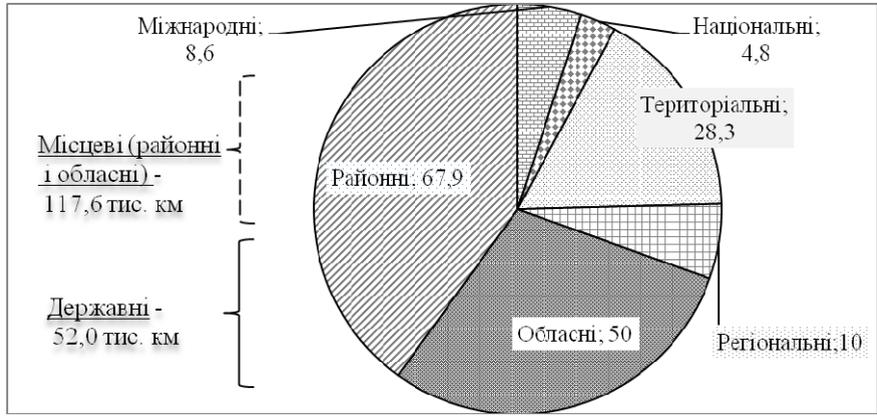


Рис. 6.1. Структура мережі автомобільних доріг загального користування України, тис. км

*Джерело: Розраховано за: [Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018]

Формування нових повноважень, джерел фінансування та завдань у системі управління дорожнім господарством на місцевому рівні зумовило необхідність побудови дієвого механізму їх реалізації, який сприятиме покращенню якості дорожньої інфраструктури, збільшенню ремонтно-будівельних робіт автомобільних доріг й ліквідації неефективних інструментів управління (рис. 6.2)¹⁰⁹.

<https://decentralization.gov.ua/news/6662>

(дата

звернення:

11.09.2018).<https://decentralization.gov.ua/news/6662> (дата звернення: 11.09.2018).

¹⁰⁹Презентовано Концепцію децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури. [Електронний ресурс]: Децентралізація влади. — Режим доступу: <https://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/4502> (дата звернення: 12.09.2018).

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення



Рис. 6.2. Етапи реалізації реформи дорожньої децентралізації в Україні

*Джерело: Розраховано за: [Презентовано Концепцію децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури [Електронний ресурс]: Децентралізація влади. — Режим доступу: <https://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/4502>]

Реформа системи управління дорожнім господарством, найперше, розмежувала повноваження центральних і місцевих органів влади щодо управління автомобільними дорогами загального користування, зокрема, передала останнім в управління автомобільні дороги загального користування місцевого значення. Управління автошляхами державного значення залишилося за Державним агентством автомобільних доріг України (Укравтодор), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України та має органи управління на місцях – Служби автомобільних доріг (рис. 6.3)¹¹⁰.

Головним розпорядником коштів та замовником робіт з будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення виступають структурні підрозділи обласних державних адміністрацій, зокрема у Львівській області – департамент дорожнього господарства, транспорту та зв'язку (Додаток Б). З 2018 р. відповідно до законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі» №1763–19 та «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» №1762–19 місцеві бюджети цільово отримують субвенції з Державного дорожнього фонду на

¹¹⁰Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс]: Закон України від 17.11.2016, №1764-VIII. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428.

Розділ 6. Механізми управління розвитком транспортної інфраструктури регіонів в умовах децентралізації

ремонтно-будівельні роботи та утримання автошляхів місцевого значення. Формування у складі спеціального бюджету Державного бюджету дорожнього фонду має забезпечити гарантоване збільшення фінансування дорожнього господарства в цілому та покращити фінансування ремонту місцевих доріг (Додаток В).

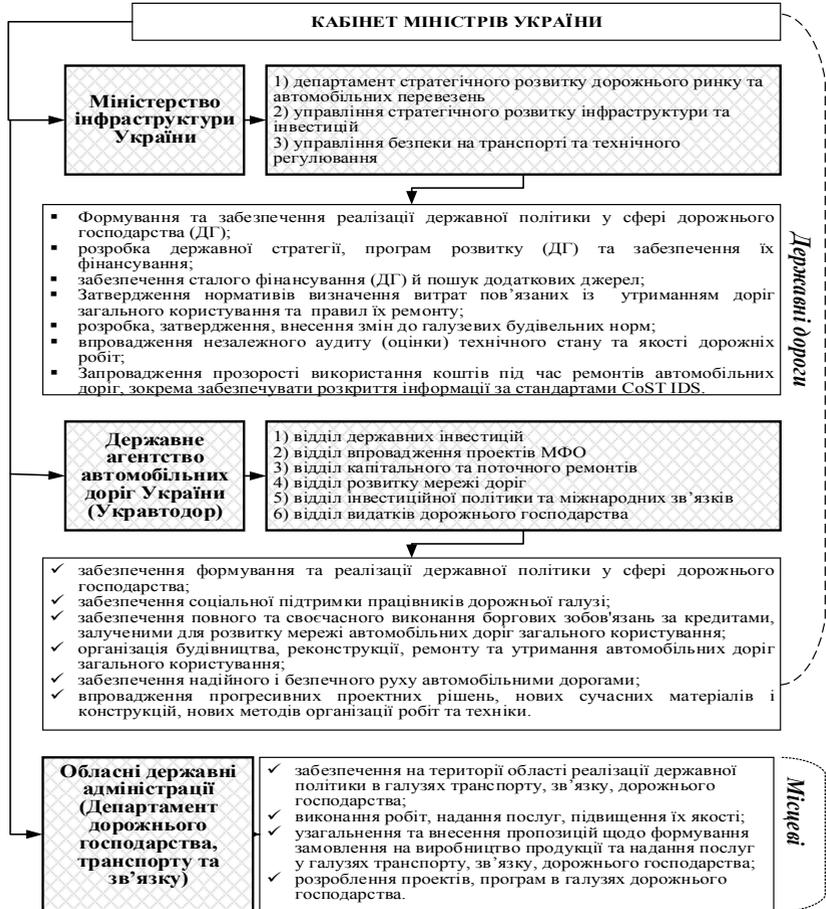


Рис. 6.3. Організаційно-функціональне забезпечення управління дорожнім господарством України

*Джерело: Розраховано за: [Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2016, №1764-VIII. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428.]

На рис.6.4^{111,112} показано, що з дорожнього фонду регіональним органам влади виділятиметься лише 35% коштів на фінансування робіт, пов'язаних з автомобільними дорогами загального користування місцевого значення, а 60% – на фінансування робіт, пов'язаних із дорогами державного значення і 5% – на фінансування заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху.

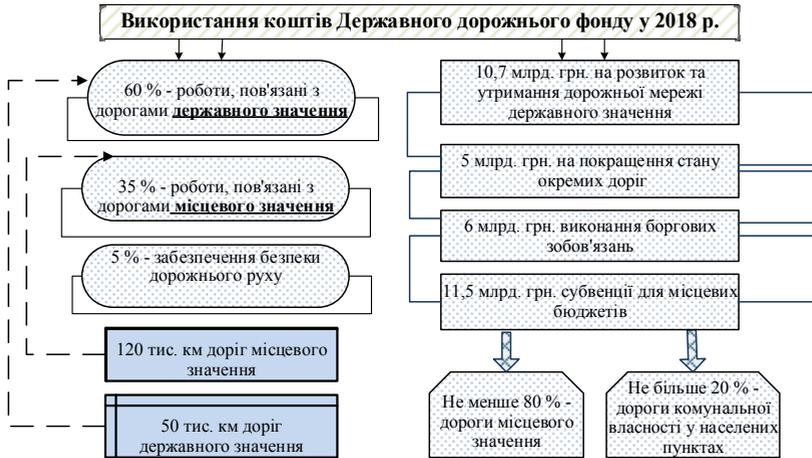


Рис. 6.4. Напрямки використання коштів Державного дорожнього фонду

*Джерело: Розраховано за: [Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2016, №1764-VIII. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428]

Протяжність автомобільних доріг місцевого значення становить 70 % у структурі доріг загального користування, а державного значення – 30 %. Відповідно затверджений розподіл бюджетних субвенцій обумовлює

¹¹¹Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України [Електронний ресурс]: Закон України від 17.11.2016, №1762-19. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1762-19>

¹¹²Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2016, №1763-19. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1763-19_429

пріоритетність фінансування доріг державного значення та пошуку інших джерел фінансування ремонтно-будівельних робіт автошляхів місцевого значення.

Проте станом на 30.10.2018 р. кількість використаних коштів з Державного дорожнього фонду на місцеві дороги по регіонах є нерівномірною, зокрема у 6 областях використано понад 90 % (Хмельницькій, Вінницькій, Чернігівській, Запорізькій, Львівській і Харківській), натомість у Луганській лише 42%, Миколаївській та Закарпатській – 52%, Тернопільській – 54%, Одеській – 55%, Кіровоградській і Херсонській – 64%¹¹³. Така ситуація показує, що новий механізм управління дорогами місцевого значення ще несформований ефективно, а відтак потребує дієвих інструментів управління, надходження та використання коштів.

6.2. Аналіз фінансових інструментів управління транспортною інфраструктурою регіонів та пропозиції щодо їх удосконалення

Відповідно Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 34-р, основною причиною незадовільного стану автомобільних доріг є низький рівень фінансування дорожньої галузі при відсутності ефективної, незалежної системи контролю якості¹¹⁴.

До 1 січня 2018 р. управління бюджетними коштами, міжнародних фінансових організацій та банківських установ, що спрямовувалися на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання автомобільних доріг місцевого значення здійснював Укравтодор (рис. 6.5).

¹¹³ Використання грошей Дорожнього фонду на місцеві дороги (станом на 31.10.2018) [Електронний ресурс]: Міністерство інфраструктури України. — Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/news/30358.html> (2018).

¹¹⁴ Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р., № 34-р. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2018-%D1%80>

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення



Рис. 6.5. Реформування системи управління дорожнім господарством України

*Джерело: Складено за: [Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р., № 34-р. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2018-%D1%80>]

Оскільки система управління місцевими дорогами зазнала повної модернізації в умовах реформи децентралізації, доцільним буде проведення аналізу ефективності використання коштів Укравтодором, зокрема визначити причини, які перешкоджають ефективному використанню бюджетних коштів для реалізації державної політики у сфері дорожнього господарства та напрями щодо підвищення ефективності здійснення управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення. Укравтодор є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства. Основними завданнями Укравтодору є реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства, здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування, організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг за

встановленими для них будівельними нормами, державними стандартами і нормами¹¹⁵.

До сфери управління Укравтодору відноситься 24 обласні служби автомобільних доріг, ПАТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» та 8 державних підприємств, зокрема «Науково-технічний центр «Дорожній контроль якості» (ДП «Дорожній контроль якості»), який контролює якість виконання ремонтно-будівельних робіт дорожньої інфраструктури.

Як бачимо, дочірнє підприємство Укравтодору контролює якість виконання робіт Укравтодором. Така структура роботи створює подвійний конфлікт інтересів і не може забезпечити ефективного виконання роботи, оскільки Укравтодор контролює сам себе. Так, у 2017 р. ДП «Дорожній контроль якості» отримало від Укравтодору – більше ніж 8 млн грн (на контроль об'єктів в областях та послуг облавтодорів) та від служб автомобільних доріг в областях та облавтодорів – понад 10,5 млн грн за надані їм послуги. У такий спосіб ДП «Дорожній контроль якості» залучає кошти з областей та облавтодорів за надання різних послуг, а потім, за окрему плату надає послуги з перевірки Укравтодору¹¹⁶.

Отже, сучасна система контролю якості виконання дорожніх робіт потребує реформування, оскільки сприяє неефективному використанню бюджетних коштів і виконанню своїх обов'язків уповноважених органів.

Для з'ясування ефективності використання бюджетних та інших коштів спрямованих на ремонтно-будівельні роботи та утримання доріг загального користування проаналізуємо виконання бюджетних програм, головним розпорядником яких був Укравтодор у 2015-2017 рр. (Додаток Г, табл. 1).

Більшість програм, які використовувалися для аналізу, були профінансовані відповідно до запланованих показників, а програму 3111020 «Розвиток мереж і утримання автомобільних доріг загального користування» у 2015-2017 рр. виконано на 119,2%, зокрема за показниками затрат на 100-

¹¹⁵Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р., № 439. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%>

¹¹⁶Конфлікт інтересів при здійсненні контролю якості доріг [Електронний ресурс] : CoST Ukraine. — Режим доступу: <https://costukraine.org/konflikt-interesiv-pry-zdijsnenni-kontrolyu-yakosti-dorig/>

165 %, показниками ефективності на 96-147%, а за показниками продукту та якості бюджетної програми встановлено низький рівень її виконання¹¹⁷.

Програма 3111090 «Розвиток дорожнього господарства областей української частини Карпатського єврорегіону» у 2015 роках була профінансована на 99,8%. Проте деякі результативні показники, передбачені паспортом бюджетної програми, не виконані, зокрема, за показником продукту «Протяжність автомобільних доріг Львівської області» виконано роботи з поточного ремонту лише на 68,6%. Подібна ситуація і з виконанням програми 3111800 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області» у 2016-2017 рр., яка профінансована на 85,4 %, а значна кількість результативних показників зовсім не виконана.

Аналізуючи ефективність використання бюджетних та інших коштів на розвиток й утримання мережі автомобільних доріг загального користування Укравтодором, слід виокремити такі особливості виконання програм:

- неналежна підготовка до реалізації проектів спрямованих на розвиток дорожньої галузі (несвоєчасна розробка та затвердження проектно-кошторисної документації, необхідної для реалізації проекту), які здійснюються за кредитні кошти міжнародних фінансових організацій, що перешкоджає досягненню поставленої мети та ефективному використанню коштів, зокрема, сплата комісії за кредитні кошти;
- значні відхилення у розрахованих обсягах фінансування та фактичних потребах коштів на проведення ремонтно-будівельних робіт й утримання автомобільних доріг загального користування (рис. 6.6)¹¹⁸;

¹¹⁷Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством автомобільних доріг України за період з 01.01.2015 по 31.12.2017 [Електронний ресурс] : Державна аудиторська служба України. — К., 2018. — 78 с. — Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/136382>

¹¹⁸ Там само



Рис. 6.6. Аналіз фактичних потреб і затверджених обсягів фінансування Укравтодору на проведення ремонтно-будівельних робіт та утримання автодоріг, млрд.грн

*Джерело: Складено за: [Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством автомобільних доріг України за період з 01.01.2015 по 31.12.2017. Державна аудиторська служба України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/136382> (дата звернення: 09.11.2018)]

- затвердження програм розвитку дорожнього господарства в середині бюджетного періоду, що унеможливило планування коштів на їх виконання;
- низький рівень ефективності системи управління якістю й контролю за виконанням ремонтно-будівельних робіт, що сприяє численним порушенням, а відтак втраті фінансових ресурсів і зниженню рівня безпеки на дорогах;
- відсутність дієвих заходів при порушенні умов контрактів підрядниками та запровадження ефективних рішень для продовження виконання програм.

Окрім державного бюджету, фінансування будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг місцевого значення здійснювалося з місцевих бюджетів, відповідно до затверджених обласних і районних програм розвитку дорожнього господарства. Так, у Львівській області «Програмою розвитку мережі й утримання автомобільних доріг, організації та безпеки дорожнього руху на 2018 – 2020 роки» № 556 від 05.12.2017 р. передбачено

фінансування обсягом 317,2 млн грн¹¹⁹. Проте аналіз джерел надходжень, спрямованих на ремонт автомобільних доріг Львівської області загального користування показує, що основним джерелом коштів для розвитку дорожнього господарства залишається державний бюджет (рис. 6.7.)¹²⁰.

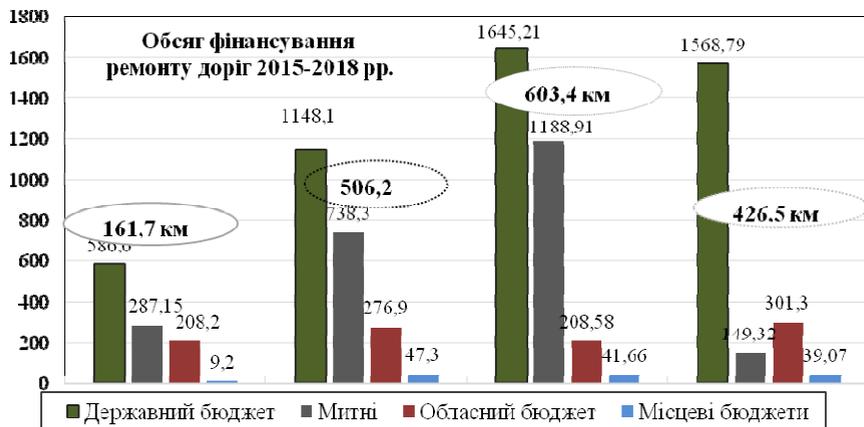


Рис. 6.7. Обсяг та джерела фінансування ремонту автомобільних доріг Львівської області загального користування у 2015-2018 рр., млн грн

*Джерело: Складено за: [Дані Департаменту дорожнього господарства, транспорту та зв'язку. Львівська обласна державна адміністрація. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://loda.gov.ua/dor_programs.]

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту з фінансового забезпечення здійснення заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування» №726 з вересня 2015 р. Львівщина разом з Волинською та Чернівецькою областями отримують кошти на ремонтно-будівельні роботи автомобільних доріг

¹¹⁹Програма розвитку мережі й утримання автомобільних доріг, організації та безпеки дорожнього руху на 2018 – 2020 роки [Електронний ресурс]: Рішення Львівської обласної ради XIII сесії VII скликання від 05.12.2017 р., № 556. — Режим доступу: http://www.oblrada.lviv.ua/document.php?doc_id/1392

¹²⁰Дані Департаменту дорожнього господарства, транспорту та зв'язку. Львівська обласна державна адміністрація. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://loda.gov.ua/dor_programs.

загального користування за рахунок «митного експерименту»¹²¹ (Додаток Г, табл. 2).

Збереження та розвиток мережі автомобільних доріг загального користування мають для регіонального розвитку пріоритетне значення. З метою активізації інвестиційної діяльності, підвищення якості та ефективності дорожнього будівництва, рівня безпеки й сталого розвитку триває процес реформування механізму управління дорожнім господарством та джерел фінансування (рис. 6.8). Децентралізація дорожньої галузі суттєво вплинула на збільшення фінансування будівництва й утримання мережі автомобільних доріг загального користування й визначила низку напрямів розвитку:

1. *Збільшення повноважень регіональних органів влади в управлінні автомобільними дорогами місцевого значення вимагає побудови місцевого механізму регулювання дорожнім господарством.* Однією з перешкод ефективного і своєчасного використання бюджетних коштів спрямованих на утримання місцевих і комунальних доріг у 2018 р. є відсутність регіональної системи управління дорожньою галуззю.

2. *Необхідним є впровадження системи незалежного експертного та громадського контролю за якістю ремонтно-будівельних робіт автомобільних доріг й ефективної координації взаємодії між різними сторонами дорожньої галузі з метою усунення централізації державних підприємств контролю якості ремонту та будівництва доріг.* В Україні практика застосування контрактів FIDIC та CoST стикається з певними проблемами, а саме: небажанням Підрядників і Замовників змінювати підходи при укладанні угод; зарегульованість цивільно-правової сфери відносин імперативними нормами; відсутність інституту незалежних інженерів-консультантів і практики незалежного експертного контролю та саморегулювання в будівельній галузі, що створює можливості для поширення корупційної складової будівництва і ремонту доріг.

¹²¹Про проведення експерименту з фінансового забезпечення здійснення заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, в усіх областях та м. Києві, а також дорожньої інфраструктури у м. Києві [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09. 2015р., № 726. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2015-%D0%BF>.

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

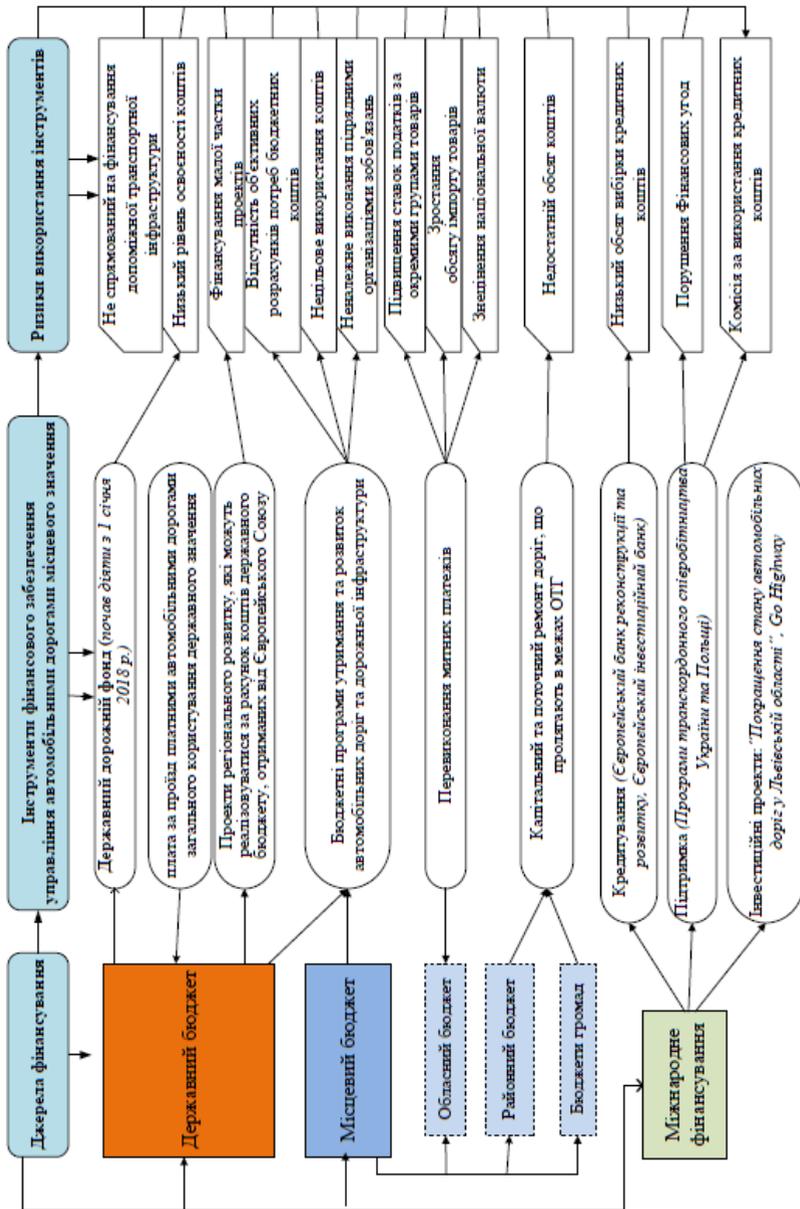


Рис. 6.8. Інструменти фінансового забезпечення управління автомобільними дорогами місцевого значення

Розділ 6. Механізми управління розвитком транспортної інфраструктури регіонів в умовах децентралізації

3. *Забезпечення відповідності українських стандартів з проектування, будівництва, ремонту та утримання доріг до вимог законодавства ЄС, зокрема прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу».*

4. *Розвиток приватно-державного партнерства у сфері відновлення та експлуатації автомобільних доріг, зокрема через передачу інвесторам під концесію існуючих доріг.*

5. *Впровадження системи автоматизованого контролю за дотриманням норм вагового навантаження для автомобільних доріг загального користування.*

6. *Формування ефективної системи планування ремонтно-будівельних робіт обласними службами автомобільних доріг, зокрема на етапах вхідного, виробничого та приймального видів контролю.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: [навчальний посібник] / Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.
2. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством автомобільних доріг України за період з 01.01.2015 по 31.12.2017 [Електронний ресурс]: Державна аудиторська служба України. — К., 2018. — 78 с. — Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/136382>.
3. Бутенко А. Державна підтримка підприємницького сектору України: досвід і проблеми / А. Бутенко, І. Сараєва // Економіка України. – 2012. – № 5. – С. 41-51.
4. Бутко М.П. Модернізаційні аспекти управління інноваційним розвитком бізнес-середовища регіону / М.П. Бутко, О. В. Попело // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. 3. – С. 67-76.
5. Бюджет України 2013: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, Київ, 2014. – 224 с.
6. Бюджет України 2014: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 308 с.
7. Бюджет України 2016: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2017. – 316 с.
8. Бюджет України 2017: статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 308 с.
9. Бюджетний кодекс України. Стаття 24 № 4318-VI від 12.01.2012 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) 2012, № 39, ст.464. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
10. Варналій З. С. Мікrokредитування малого підприємництва: монографія / З. С. Варналій, С. Г. Дрига, Л. Л. Тарангул. – Ірпінь, 2008. – 144 с.
11. Використання грошей Дорожнього фонду на місцеві дороги (станом на 31.10.2018) [Електронний ресурс]: Міністерство інфраструктури України. — Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/news/30358.html>
12. Герет Томас М., Клоноскі Річард Дж. Етика бізнесу. – К.: Основи, 1999. – 214 с.

Список використаних джерел

13. Департамент дорожнього господарства, транспорту та зв'язку [Електронний ресурс]: Львівська обласна державна адміністрація. — Режим доступу: https://loda.gov.ua/dor_programs.
14. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року / Електронний ресурс. Режим доступу: www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/files/1/proj.doc
15. Дунаєв І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації / І.В. Дунаєв. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2017. — с.13
16. Дутченко О. М. Міжрегіональне порівняння розвитку малого підприємництва на Україні / В. С. Домбровский., О. М. Дутченко, М.М. Рубан // Вісник Сумського національного аграрного університету, серія «Економіка та менеджмент». — 2006. — Випуск 5-6 (22-23). — С. 42-49.
17. Жаліло Я.В. Про принципи сучасної політики регіонального розвитку. [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politiki-regionalnogo-rozvitku-281358_.html
18. Загальна зведена інформація про стан виконання державних та обласних програм за підсумками 2014 року в розрізі розпорядників коштів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2014>
19. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>;
20. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
21. Закон України «Про державні цільові програми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, №25, ст.352;
22. Зведена інформація щодо виконання у 2016 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2016>
23. Зведена інформація щодо виконання у 2017 році обласних програм, фінансування яких проводилося за рахунок коштів обласного бюджету [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog2017>

24. Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні / Затверджено Рішенням Рахункової палати від 6 березня 2018 р. № 4-1. Київ, -2018 р. 38 с.
25. Інформація про виконання у 2015 році обласних програм, які затверджені рішеннями обласної ради та фінансування яких передбачене в обласному бюджеті на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms2015>
26. Кизим М.О. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні / М.О. Кизим, Г.М. Феденко // Бізнес Інформ. – 2012. – № 12. – С. 6–13.
27. Ключові тенденції політики ЄС у сфері освіти та культури, програма ЄС «Еразмус +» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/sectoral-dialogue/education>
28. Конституція (Основний Закон) України. – Київ, 2017. – 74 с.
29. Консультативна робота Офіційна статистика МСП в Україні: аналіз та пропозиції щодо вдосконалення?». – К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2017. – 28 с.
30. Консультативна робота «МСП та держава: як відновити взаємну довіру?». – К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2017. – 32 с.
31. Конфлікт інтересів при здійсненні контролю якості доріг [Електронний ресурс]: CoST Ukraine. — Режим доступу: <https://costukraine.org/konflikt-interesiv-pri-zdijsnenni-kontrolyu-yakosti-dorig/>
32. Корогод І.В. Аналіз особливостей функціонування елементів інфраструктури підтримки підприємництва / І.В. Корогод // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал / Черніг. нац. технол. ун-т. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – № 3 (3). – С.328-333.
33. Кульчицький М.І. Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні / М.І. Кульчицький, С.М. Самець // Ефективна економіка № 7, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1269>
34. Куранда Т.К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком / Т.К. Куранда, Н.І. Вавіліна // Науково-технічна інформація, 2011. – №2. – С.12-17.

Список використаних джерел

35. Кухарська Н. Регіональне стратегування – основа формування стратегії розвитку регіону / Н. Кухарська // Економіст. – 2012. – №1. – С. 63-65.
36. Лесько О. Й. Деретуляція підприємницької діяльності та покращення умов ведення бізнесу в Україні / О.Й. Лесько, Л.Д. Глушенко // Вісник Вінницького політехнічного інституту, 2016. – № 1. – С. 58-64.
37. Логіко-структурний підхід у підготовці проектної заявки: практичний посібник; укладач О. Софій / Громадська організація «Європейський діалог». Львів, 2018.
38. Луцків О. М. Організаційно-інноваційні засади розвитку підприємництва регіону / Луцків О. М., Габрель М. С. // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економіка та управління підприємствами. – 2017. – Вип. 3(125). – С. 74-79.
39. Макроекономічне районування України: історичні витоки, сучасність та перспективи: монографія; відп. ред. С. Л. Шульц. – Львів: ІРД НАН України, 2011. – 268 с.
40. Максименко С. Бюджетна підтримка ЄС. Інформаційно-експертний огляд / С. Максименко // Сайт Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. – 2016. – Режим доступу:
http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetna_pidtrumka_ES_Informatsiynoekspertny_oglyad_2124.html
41. Максимчук М. В. Інституціоналізація розвитку економіки регіонів України: теорія і практика. – Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України», 2016. – 394 с.
42. Маннапов Р. Г. Современные закономерности, принципы, задачи и механизмы регионального управления / Р.Г.Маннапов, Л.Г. Ахтариева // Вестник Челябинского государственного ун-та. – 2009. – № 3 (141). – С. 47-56.
43. Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів / П. Матвієнко // Економіка України. – 2007. – № 5. – С. 26-35.
44. Мельник М.І. Формування бізнес-середовища України в умовах інституційних трансформацій. – Львів : ІРД НАН України, 2012. – 568 с.
45. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- [http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=38738
46. Методологія комплексної оцінки рівня соціально-економічного розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць : монографія / Л. М. Зайцева, В. В. Антонов, С. М. Серьогін та ін. ; за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 132
 47. Обласний конкурс мікропроектів місцевого розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/microproyekty>
 48. Олійник Т. Діловий клімат та реформи – очікування українського бізнесу у 2015 році / Т. Олійник, О. Кузяків, І. Федець. – К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2015. – 8 с.
 49. Офіційний сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
 50. Офіційні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovadetsentralizatsiya-v-divyi>
 51. Офіційні дані державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 52. Офіційні дані Львівської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprog>
 53. Офіційні дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>
 54. Перелік програм обласного бюджету Львівської області на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lviv.ua/oblprograms>
 55. Перелік проектів регіонального розвитку, які подані на розгляд конкурсної комісії з відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу / Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/http-www-minregion-gov-ua-wp-content-uploads-2017-09-zaklyuchenie-png/>
 56. Петрушенко Ю.М. Новітні підходи до фінансування розвитку місцевих громад: від реконізму до р2р-кредитування / Ю.М. Петрушенко // Вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 1 (36). – С. 90–94

Список використаних джерел

57. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання державного фонду регіонального розвитку” від 18 липня 2018 р. № 574: зі змінами та доповненнями. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2018-%D0%BF>
58. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 № 1001 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p>
59. Презентовано Концепцію децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури [Електронний ресурс]: Децентралізація влади. — Режим доступу: <https://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/4502>.
60. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2016, №1763-19. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1763-19_429
61. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс]: Закон України від 17.11.2016, №1764-VIII. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/1764-19_428.
62. Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України [Електронний ресурс]: Закон України від 17.11.2016, №1762-19. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1762-19>
63. Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р., № 439. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF>
64. Про проведення експерименту з фінансового забезпечення здійснення заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, в усіх областях та м. Києві, а також дорожньої інфраструктури у м. Києві [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09. 2015р., № 726. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2015-%D0%BF>.
65. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 № 4618

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/4618-17>.
66. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р., № 34-р. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2018-%D1%80>.
67. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 р., № 481-р. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80#n8>.
68. Програма розвитку мережі й утримання автомобільних доріг, організації та безпеки дорожнього руху на 2018 – 2020 роки [Електронний ресурс]: Рішення Львівської обласної ради XIII сесії VII скликання від 05.12.2017 р., № 556. — Режим доступу: http://www.oblrada.lviv.ua/document.php?doc_id/1392.
69. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики. – К. : НІСД, 2013. – С. 3
70. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політик / Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Київ, 2013. – С.18.
71. Регіональні цільові програми в контексті становлення політики регіонального розвитку на прикладі Львівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialog.lviv.ua/regionalni-tsilovi-programi-v-konteksti-stanovlennya-politiki-regionalnogo-rozvitku-na-prikladi-lvivskoyi-oblasti/>
72. Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10197>.
73. Розпорядженням голови Львівської облдержадміністрації «Про розподіл субвенції з обласного бюджету на мікропроекти місцевого розвитку» № 356/0/5-16 від 7 червня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://loda.gov.ua/rozporuyadchi-dokumenty>
74. Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Департамент економічної політики Львівської ОДА та ГО «Європейський діалог». Львів, 5 жовтня 2018

Список використаних джерел

75. Скільки грошей з Дорожнього фонду отримає кожна область України [Електронний ресурс]: Децентралізація. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/6662> (дата звернення: 11.09.2018).
76. Статистичний щорічник України за 2016 рік: статистичний збірник. — К.: Державна служба статистики України, Київ, 2017. 611 с.
77. Стратегія розвитку малого та середнього підприємництва Київської області до 2020 року. — К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2017. — 52 с.
78. Стратегування соціально-економічного розвитку регіону як новий підхід до розробки і реалізації стратегій регіонального розвитку / Н. О. Кухарська // [Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України](#). - 2014. - Вип. 3. - С. 22-28.
79. Технічний стан автомобільних доріг загального використання [Електронний ресурс]: Міністерство інфраструктури України. — Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html> (дата звернення : 19.08.2018).
80. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики - Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора) / Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_019
81. Шарапов А. Основи розробки місцевих цільових програм: [посібник для держслужбовців] [Електронний ресурс] / А. Шарапов, С. Сухобойченко, О. Севостьянова. — Режим доступу: <http://gurt.org.ua/uploads/news/2011/09/08/broshyura.pdf>
82. Щорічна оцінка ділового клімату в Україні: 2015 рік. — К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2016. — 182 с.
83. Щорічна оцінка ділового клімату в Україні: 2016 рік. Короткий звіт. — К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2017. — 78 с.
84. Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe November. Retrieved from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/pirs.12351>
85. COSME Retrieved from: <http://www.me.gov.ua>
86. Effects of eu regional policy: 1989-2013– Retrieved from: https://www.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf

87. Effects of EU Regional Policy: 1989-2013* Sascha O. Becker† Peter H. Egger‡ and Maximilian von Ehrlich§ February 29, 2016. Retrieved from https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2016/twerp_1118_becker.pdf.
88. Evaluating the Effectiveness of Regional Policy. – Retrieved from: http://www.eprc-strath.eu/uploads/eprc/documents/PDF_files/EPRP_91.pdf
89. Financial instruments in practice: uptake and limitations. Retrieved from: <https://strathprints.strath.ac.uk/65332/>
90. International framework: good governance in the public sector. Available at Retrieved from: <http://www.cipfa.org/~media/files/publications/standards/ifac/internationalframeworkgoodgovernanceinthepublicsectorifa2cipfa2.pdf>
91. Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. – Retrieved from: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852310372050>
92. Rodriguez-Pose, A. and E. Garcilazo (2013), “Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”, OECD Regional Development Working Papers, 2013/12, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5k43n1zv02g0>

ДОДАТКИ

Додаток А

Шановні громадяни!

Дане анкетування проводиться з метою оцінки ефективності діяльності регіональних та місцевих органів влади зокрема в питаннях житлового господарства, благоустрою населеного пункту, інфраструктурного забезпечення (міста, с.м.т., села тощо)та інших. Беручи участь у анкетуванні Ви допомагаєте покращити якість та ефективність надання послуг місцевими органами влади. Наперед вдячні Вам за активність та співпрацю.

1. Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття управлінських рішень місцевої влади?

Так	Ні	Важко відповісти

2. Які невідкладні проблеми життя населеного пункту (міста, с.м.т., села) слід вирішувати першочергово?

Питання благоустрою та житлово-комунального обслуговування	
Тарифів на житлово-комунальні послуги	
Покращення інфраструктурного забезпечення (ремонт доріг, шляхів сполучення, зупинки громадського транспорту та інші)	
Покращення роботи транспорту	
Екологічні проблеми території	
Покращення стану об'єктів комунальної власності та соціальної інфраструктури	
Покращення медичного обслуговування	
Інші	

3. Які державні установи Ви відвідували в минулому?

Відділення соціального захисту	Управління пенсійного фонду	Державна податкова служба	Інші

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

4. Як Ви відзначаєте ставлення державних службовців (посадових осіб) до громадян під час прийому?

Коректне (ввічливе, доброзичливе)	Некоректне (зверхнє)	Байдуже	Цинічне	Інше

5. Чи є діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування області відкритою і прозорою?

Так	Ні	Важко відповісти

6. Чи стикалися Ви з корупцією в органах місцевого самоврядування?

Так, часто	Декілька разів	Ні

7. Які фактори, на Вашу думку негативно впливають на якість та ефективність діяльності місцевих органів влади?

Низький рівень заробітної плати	Кору- пція	Родинні зв'язки	Недоскона- лість чинного законодавства	Низький рівень кваліфікації працівників	Інші

8. Чи залишилися Ви задоволеними якістю наданих послуг органами місцевого самоврядування?

Так	Ні

9. Чи відомо Вам про діяльність Центру з надання адміністративних послуг, та послуги, які він надає (якщо «ні», то переходимо до питання 11)?

Так	Ні

10. З яких питань Ви звертались у Центр надання адміністративних послуг?

Питання благоустрою(незадовільний стан доріг, порушення термінів вивезення побутових відходів та інше)	
Транспортні питання	
Питання житлового господарства	

Додатки

Питання вуличної каналізації	
Несправність ліфтів	
Питання водопостачання та витоки води	
Протікання даху та ринви	
Відсутність електрики в частині будинку	
Земельно-пайові відносини	
Реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування	
Дозвільні документи	
Інші	

11. Чи вживали реальні конкретні заходи по суті Вашого звернення?

Вживались	Не вживались

12. Чи задоволені Ви роботою місцевих органів влади (поставте оцінку від 1 до 5, де 5 – максимальна оцінка, а 1 – мінімальна)?

1	2	3	4	5

13. Ваш вік?

18-25	26-35	36-40	40-50	51-60	Більше 60

14. Ваш соціальний статус?

Службовець	Студент	Приватний підприємець	Науковий співробітник	Робітник	Пенсіонер	Безробітний

Механізми реалізації регіональної політики:
оцінка ефективності та напрями удосконалення

Додаток Г
Таблиця Г.1 – Аналіз виконання бюджетних програм розвитку мережі й утримання автомобільних доріг загального користування, головним розпорядником яких був Укравтодор у 2015-2017 рр., млн грн.

Назва програми	2015			2016			2017			Всього		
	Затвер-джено	Профіна-нсовано	% вико-нання	Затвер-джено	Профіна-нсовано	% вико-нання	Затвер-джено	Профіна-нсовано	% вико-нання	Затвер-джено	Профіна-нсовано	% вико-нання
3111020 «Розвиток мережі утримання автомобільних доріг загального користування» у 2015-2017 рр.	3 994,8	4 533,9	113,9	8 065,9	9 376,1	116,2	10 413,7	13 292,70	127,6	22 474,4	27 222,7	119,2
3111030 «Виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування» у 2015-2017 рр.												
3111600 «Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору» у 2015 - 2017 роках	4 707,1	1 943,3	41,3	4 374,6	1 874,9	42,9	3 717,4	1 739,3	46,8	12 799,1	5 557,5	43,4
3111800 «Реалізація державного інвестиційного проекту «Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області» у 2016-2017 рр.	232,1	168,5	72,6	265,0	259,60	97,6	497,1	428,1	86,1	994,2	856,20	85,4
3111090 «Розвиток дорожнього господарства області української частини Карпатського сврорегіону» у 2015 роках	700	699,1	99,8	Програма не затверджувалася								
3111100 «Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Львів — Тернопіль — Умань; Біла Церква — Олеса Миколаїв» у 2017 році	Програма не затверджувалася			800	Програма не затверджувалася			800	100	800	800	100

Продовження табл. Г.1

Назва програми	2015		2016		2017		Всього	
	Затверджено	Профінансовано % виконання	Затверджено	Профінансовано % виконання	Затверджено	Профінансовано % виконання	Затверджено	Профінансовано % виконання
3111120 Покращення стану автомобільних доріг загального користування державного значення М-03 Київ — Харків — Довжанський на ділянці Чугуїв — Ізюм — Слов'янськ» у 2017 році		Програма не затверджувалася	200,0	199,5	99,7	200,0	199,5	99,7
3111130 Покращення стану автомобільних доріг користування за маршрутом Харків — Куп'янськ — Святове — Станція Луганська» у 2017 р.		Програма не затверджувалася	250	245,6	98,2	250	245,6	98,2
3111610 «Розбудова прикордонної дорожньої інфраструктури на українсько-польському кордоні» у 2017 році		Програма не затверджувалася	47,1	0	0	47,1	0	0
3111620 «Розбудова прикордонної дорожньої інфраструктури на українсько-угорському державному кордоні у 2017 р.»		Програма не затверджувалася	100	0	0	100	0	0
3111820 «Розвиток автомобільної дороги Р-52 Дніпропетровськ — Царичанка — Кобеляки — Решетилівка» у 2017 році		Програма не затверджувалася	350	348,1	99,5	350	348,1	99,5

Додаток Г
Таблиця Г.2 – Обсяги фінансування ремонтно-будівельних робіт автомобільних доріг державного значення за рахунок «митного експерименту», млн. грн.

Назва області	Надійшло коштів всього, млн. грн. (дані Мінфіну)	Спрямовано на ремонтно-будівельні роботи, млн. грн. (дані Укравтодору)	Надійшло коштів всього, млн. грн. (дані Мінфіну)	Спрямовано на ремонтно-будівельні роботи, млн. грн. (дані Укравтодору)	Надійшло коштів всього, млн. грн. (дані Мінфіну)	Спрямовано на ремонтно-будівельні роботи, млн. грн. (дані Укравтодору)
	Разом	Разом	2015 рік	2015 рік	2016 рік	2016 рік
Волинська	219,9	219,9	104,2	0,3	115,7	219,7
Львівська	1183	1029	312,3	290,7	870,4	738,3
Одеська	368,5	87,2	0	0	368,5	87,2
Чернівецька	446	146,8	129,9	26,4	316,1	120,5
м. Київ	597,3	-	-	-	597,3	-
Разом	2814	1482,9	546,4	317,3	2268	1165,6

Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення: монографія / наук. ред. С. Л. Шульц; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. 205 с.

(Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

Комп'ютерний макет:
П.С. Попадюк.

© ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України", 2018.

Підп. до друку 25.12.2018. Формат 70x108/16 . Папір оф. № 1. Гарн. літ. Офс. друк.
Ум.-друк. арк. 13,28.

Оригінал-макет виготовлено в ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України"
79026 Львів, вул. Козельницька, 4.