

УДК 332.021:336.02

## НОВИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: УГОДА ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

**Світлана Тимофіївна ПУХИР**

*к.е.н., доцент, докторант Львівський інститут банківської справи УБС НБУ (м. Київ)*

*E-mail: kafet@lbi.wubn.net*

*Анотація. Проаналізовано позитивні результати та визначено проблеми одного з сучасних механізмів фінансування державної регіональної політики – угоди щодо регіонального розвитку на досвіді Донецької та Львівської областей.*

*Аннотация. Проанализировано положительные результаты и определено проблемы одного из современных механизмов финансирования государственной региональной политики – соглашения о региональном развитии на опыте Донецкой и Львовской областей.*

**Ключові слова:** угода, спільні заходи, джерела фінансування, регіональний розвиток.

**Ключевые слова:** соглашение, общие мероприятия, источники финансирования, региональное развитие.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку української держави відбувається принциповий перегляд основних положень формування та реалізації державної регіональної політики, активізація реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Головну «скрипку» в реалізації системних змін політики регіонального розвитку відіграє фінансова політика. В цьому контексті, на нашу думку, є дуже важливим проаналізувати сучасні фінансово-організаційні відносини з формування і використання, насамперед, бюджетних ресурсів шляхом механізму їх реалізації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням фінансової політики регіонального розвитку на сучасному етапі формування і реалізації державної регіональної політики присвячені праці багатьох вітчизняних теоретиків і практиків, зокрема: П. Буряка, А. Данилишина, О. Демківа, М. Козоріз, А. Кузнецової, І. Сторонянської, С. Романюка.

**Мета статті.** Спираючись на вагомий внесок провідних вітчизняних дослідників щодо проблематики механізмів фінансування регіонального розвитку, доцільно проаналізувати позитивні результати та визначити проблеми одного з сучасних механізмів – угоди щодо регіонального розвитку. Поставлене завдання буде досягнуте шляхом аналізу здобутого досвіду у двох регіонах України – Донецькому та Львівському.

**Обґрунтування отриманих наукових результатів.** З прийняттям Закону України «Про

стимулювання розвитку регіонів» [1] у державній регіональній політиці визначено новий стимулюючий інструмент і новий механізм фінансування регіонального розвитку – Угода щодо регіонального розвитку.

Важливо зазначити, що у цьому законі акцентується увага на максимально ефективному використанні потенціалу регіонів, при цьому роль держави проявляється не у дотаційних і субвенційних підтримках, а в реалізації спільних заходів: правових, економічних, фінансових, наукових, організаційних та інших в інтересах громади та держави, тобто відносини між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування будуються на якісно новій основі.

Закон передбачає спільне – Урядом та органами місцевого самоврядування – визначення проблем і завдань розвитку регіону та спільні заходи з виконання цих завдань, щорічне планування фінансування угод як з державного, так і місцевого бюджету та інших джерел.

Ініціатором укладення угоди щодо регіонального розвитку можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та обласні ради. При цьому ініціатор укладення угоди забезпечує розроблення її проекту згідно з вимогами, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 751 «Про затвердження порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» [2].

Це суттєво відрізняє угоду від державних цільових програм розвитку окремих територій, які готуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, як правило без прямої участі самоврядування. Значимість позиції органів місцевого самоврядування визначена Законом і в тому, що угода обов'язково повинна схвалюватися на сесіях відповідних рад, і підписувати її мають Прем'єр-міністр України (або інша уповноважена Урядом особа) та голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міської ради.

Координація розроблення угод щодо регіонального розвитку, наукове та методичне забезпечення діяльності в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики із залученням наукових та громадських організацій, а також їх державна реєстрація, офіційне опублікування в газеті «Урядовий кур'єр», моніторинг їх виконання.

Для організації роботи, пов'язаної з реалізацією положень Закону щодо впровадження угод регіонального розвитку Урядом підготовлена ціла низка постанов, зокрема з порядку розробки угод щодо регіонального розвитку, як було відмічено вище, схвалення або внесення змін до них, запровадження оцінки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених угодами тощо.

Запровадження цього механізму фінансування реалізації регіональної політики в Україні започатковано укладанням угод між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою на період 2007-2011 рр. і Львівською обласною радою на період 2009-2013 рр. У подальшому аналогічні угоди були укладені між урядом та Волинською (2010-2014 рр.), Вінницькою (2010-2015 рр.), Івано-Франківською (2011-2015 рр.) та Херсонською (2010-2013 рр.) обласними радами. Решта проектів угод з усіма регіонами (крім м. Києва та Севастополя) була підготовлена у 2011 р., проте за відсутності можливості фінансування державних зобов'язань, Урядом прийнято рішення про відтермінування їх схвалення [3].

Всі укладені угоди базувалися на спільних пріоритетних напрямках діяльності із розвитку регіонів відповідно до визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. пріоритетних напрямів регіональної політики держави щодо кожного регіону, а також пріоритетних напрямів відповідних регіональних стратегій розвитку, затверджених сесіями

обласних рад, що створювало основу довготермінового співробітництва між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 751 механізм підготовки угод передбачає визначення для кожного із спільних пріоритетних напрямів переліку заходів, узгоджених до виконання сторонами за термінами та обсягами фінансування. Відповідно вибір кожного із заходів, а ними були не тільки інвестиційні ресурси, але й рішення Уряду чи обласних рад, що стосувалися формування інституційного середовища регіонального розвитку, супроводжувався обґрунтуваннями, які проходили експертизу у відповідних центральних органах виконавчої влади, а також комісіях обласних рад. Кожний захід супроводжувався розрахунком економічного чи соціального ефекту, а також для нього визначалися індикатори, що засвідчували досягнення результату. Ключовим критерієм при визначенні індикаторів був підхід, за яким у результаті виконання заходу в регіоні значно підвищувався б доступ максимальної кількості жителів до публічних послуг.

При визначенні заходу, який стосувався інтересів та проблем конкретної територіальної громади, обов'язковою була письмова згода та зобов'язання щодо його співфінансування з боку органу місцевого самоврядування цієї громади. Такий підхід в певній мірі убезпечував можливість невиконання зобов'язань обласної ради, адже вона повинна була отримати згоду на спільний з Урядом захід у конкретній територіальній громаді. В процесі змістовного наповнення кожного спільного пріоритетного напрямку здійснювався відбір тих заходів, які безпосередньо впливали на кінцевий результат досягнення задекларованих в угоді цілей. Вони піддавались спільній експертизі центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Кожен із заходів, що передбачав інвестиційні зобов'язання Уряду чи місцевої влади, розглядався з позиції наявності проектно-кошторисної документації на об'єкт інвестування (державної чи комунальної власності), а також можливих фінансових ресурсів. Джерелами інвестування з боку держави були кошти державного бюджету, що передбачалися на реалізацію прийнятих Урядом державних цільових програм за сферою відповідальності окремого чи декількох центральних органів виконавчої влади (за наявності ситуації, коли державна програма фінансувалася за різними бюджетними програмами) [4, с. 276].

Зі сторони місцевих органів влади основними джерелами фінансування були бюджети розвитку, щорічні субвенції, що надавалися Урядом на економічний та соціальний розвиток регіонів. Додатковим джерелом фінансування заходів угод слугували також небюджетні кошти, що повинні залучатися місцевими органами, і таке зобов'язання фіксувалося в угодах щодо регіонального розвитку. Щорічні обсяги фінансування угод формувалися на основі фактичних державних та місцевих капітальних видатків.

Отже, запровадження угод щодо регіонального розвитку вимагає розробки Державної та регіональних стратегій розвитку на довготривалий період; вводить обов'язкову координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з визначення та здійснення заходів з розвитку території; визнає партнерські стосунки з цих проблем з органами місцевого самоврядування із запровадженням процедур узгодження у програмування та реалізацію політики розвитку. Таким чином, закладені основи багаторівневого управління, коли запроваджується субсидіарність визначення завдань з проблематики

розвитку; забезпечує публічність усього процесу, пов'язаного з угодами; визначає спільне фінансування, а відповідно, і передбачення у бюджетному процесі коштів на реалізацію угод, та зобов'язання сторін, які піддаються моніторингу громадськістю [4, с. 245].

Оскільки термін реалізації угоди щодо регіонального розвитку завершився у Донецькому та Львівському регіонах, проведемо аналіз досягнення критеріїв виконання угод, які узагальнені у табл. 1.

Угода щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою (далі – Угода) була укладена 15 вересня 2007 р. і передбачала реалізацію у 2008–2011 рр. в рамках 4 пріоритетних напрямів 13 спільних заходів шляхом здійснення центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування 51 завдання [5]. За результатами виконання Угоди, з метою уточнення у 2010 – 2011 рр. спільних заходів та обсягів їх фінансування 20 жовтня 2010 року укладено Додаткову Угоду щодо регіонального розвитку Донецької області.

Таблиця 1

Аналіз досягнення критеріїв виконання Угод між Кабінетом Міністрів України та обласними радами Донецького та Львівського регіонів

Показники	Донецька область		Львівська область	
	Передбачено Угодою [5]	Фактично	Передбачено Угодою [6]	Фактично
Пріоритетні напрями	4	4	4	4
Спільні заходи	13		14	
Завдання в рамках заходів	51	12 (повністю виконано) 16 (не завершено виконання) 12 (не виконано) 11 (виключено)	58 (з внесеними змінами 82)	20 (повністю виконано) 33 (не завершено виконання) 29 (не виконано)
Обсяг фінансування -всього, тис.грн в т.ч.	4410677,9	2179392,7	3255892,6	1974493,0
-з державного бюджету	3760542,7	1785590,4	1842002,5	1537906,4
-з місцевих бюджетів	327858,6	214063,2	1339081,0	378910,2
-з інших джерел	322276,6	179739,1	74809,1	57676,4
Обсяг фінансування на одну особу* - всього, грн. в т.ч.	1001,7	494,96	1281,39	777,08
-з державного бюджету	854,05	405,52	724,94	605,26
*наявне населення, тис. осіб, станом на 1.01.2010 р.		4403,2		2540,9

Відповідна Угода щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою (далі - Угода) була укладена 25.06.2009 та передбачала реалізацію у 2009-2013 роках в рамках 4 пріоритетних напрямів 14 спільних заходів шляхом здійснення центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування 58 завдань [6].

У результаті виконання, спільні заходи Угоди у Донецькій області профінансовані у сумі 2179392,7 тис. грн (49,4 % від передбачених), у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 1785590,4 тис. грн (47,5 %), місцевих бюджетів – 214063,2 тис. грн (65,3 %), інших джерел – 179739,1 тис. грн (55,8 %).

У Львівській області спільні заходи Угоди профінансовані у сумі 1 974 493 тис. грн (60,6 % від передбачених), у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 1 537 906,4 тис. грн (83,5 %), місцевих бюджетів – 378 910,2 тис. грн (28,3 %), інших джерел -57 676,4 тис. грн (77,1 %).

Недостатній рівень фінансування за рахунок усіх джерел, а також окремі організаційні прорахунки унеможливили повне виконання спільних заходів цих угод та досягнення результатів, що були заплановані при їх укладанні. Слід взяти до уваги і політичний аспект, в якому здійснювалися угоди у 2009 році, через який і фінансування було значно уповільнене. У 2010-2012 рр. значні державні бюджетні ресурси були спрямовані на підготовку до Євро 2012 у містах Донецьку та Львові, що не було передбачено угодами (розбудова транспортної інфраструктури, підготовка місць для проживання вболівальників, реконструкція стадіонів, реконструкція та побудова нових летовищ).

Відповідно до Методики проведення оцінки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених угодою щодо регіонального розвитку, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 №1187, оцінка проводиться за показниками результативності здійснення спільних заходів та передбачає визначення їх економічної, бюджетної, соціальної ефективності та рівня впливу на розвиток регіону [7].

Розрахунок економічної ефективності в інтегральному виразі полягає у зіставленні результатів виконання заходів та витрат у грошовому вимірі.

Поряд з тим, оцінка економічної ефективності Угоди шляхом дисконтування результатів та витрат на сьогодні не є можливою, враховуючи

наявність певних факторів:

- так, і у Донецькій і у Львівській областях лише чверть завдань спільних заходів виконано у повному обсязі, а досягнуті результати їх виконання оцінені в кількісному, а не грошовому еквіваленті, що є основною умовою дисконтування;

- у зв'язку із незавершенням виконання проєктів, що реалізовувалися в рамках угоди (наприклад, у Львівській області відновлення екологічної рівноваги та рекультивация порушених внаслідок проведення гірничих робіт земель Яворівського державного гірничо-хімічного підприємства «Сірка»; впровадження багатопрограмного цифрового телевізійного мовлення шляхом створення синхронних зон мовлення), ефект (результат) від їх запровадження буде отримано в подальшому, а отже він на сьогодні носить прогнозний, а не фактичний характер. Аналогічна ситуація і у Донецькій області;

- наявна статистична база та надана центральними і місцевими органами виконавчої влади інформація не дозволяє в повній мірі визначити результати виконання спільних заходів Угоди в грошовому виразі.

Попри це, слід констатувати, що виконання спільних заходів Угоди дозволило залучити в економіку Донецького регіону понад 2 млрд. грн, Львівського – майже 2 млрд. грн інвестиційних ресурсів (державних інвестицій та коштів з інших джерел).

Здебільшого результати виконання спільних заходів Угоди мали позитивний соціальний та екологічний вплив на розвиток економіки регіонів. Результатом виконання спільних заходів Угоди на Львівщині стала бюджетна ефективність (за даними Департаменту економічного розвитку, торгівлі та промисловості Львівської обласної державної адміністрації): перераховано платежів і податків до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів 20 435,5 тис. грн, у тому числі: податок на прибуток підприємств – 3,0 тис. грн; податок з доходів фізичних осіб – 4 268,6 тис. грн; податок на додану вартість – 2 178,3 тис. грн; плата за землю – 1 070,0 тис. грн; єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування -8 343,1 тис. грн; платежі до Пенсійного фонду України – 4 276,5 тис. грн; інші податки і збори – 296,0 тис. грн.

Також слід зазначити, що виконання спільних заходів Угоди протягом 2009-2013 років мало і позитивний соціальний ефект. Результатом стало: забезпечення у м. Львові стабільного цілодобового водопостачання; підвищення рівня безпеки

руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом у результаті ремонту автомобільних доріг комунальної власності; проведення реконструкції центральної міської лікарні у м. Червонограді з метою облаштування пологового будинку та будівництво школи в с. Вороняки Золочівського району; поліпшення екологічної ситуації в області (зменшено негативний вплив на довкілля за рахунок вивезення та знешкодження непридатних та заборонених для використання в сільському господарстві пестицидів та тари від них обсягом 937,7 тон).

У цілому, проведення оцінки засвідчило, що фінансування спільних заходів Угоди у Львівській області за рахунок коштів державного бюджету становило найбільший відсоток поміж усіх джерел – 83,5; за рахунок місцевих бюджетів загалом склало найменший відсоток, – 28,3 та зобов'язання щодо залучення інвестиційних ресурсів з інших джерел – 77,1 відсотка.

Водночас слід зауважити, що під час виконання Угоди мали місце значні недоліки, зокрема:

- незабезпечення центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування пріоритетного спрямування коштів на виконання спільних заходів Угоди, неподанням/несвоєчасним поданням запитів щодо виділення коштів;

- відсутність належного контролю з боку центральних органів виконавчої влади за виконанням спільних заходів;

- організаційні прорахунки, зокрема, зміна відповідальних виконавців заходів внаслідок перерозподілу функцій між органами виконавчої влади як на центральному, так і регіональному рівнях;

- відсутність взаємозв'язку процесу стратегічного планування та механізму угод щодо регіонального розвитку.

Оцінка ефективності виконання Угоди у Львівській області засвідчує про те, що Угода регіонального розвитку – це перспективний інструмент партнерських стосунків держави та регіонів з вирішення проблем соціально-економічного розвитку. Це той механізм фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики, що в умовах обмеженості коштів дає можливість узгоджувати пріоритети держави та регіонів, координувати спільні дії задля їх досягнення та концентрувати фінансові ресурси на вирішенні найбільш важливих проблем.

**Висновки.** Запровадження Угод щодо регіонального розвитку є ефективним механізмом фінансування реалізації державної регіональної політики, проте, автор погоджується з позицією, що результативність виконання угод знижується через привалюючий політичний підхід до взятих зобов'язань, зафіксованих в Угодах, відкладання вирішення складних проблем функціонування об'єктів державного сектору економіки, які вирішальним чином впливають на регіональний розвиток, хронічне недофінансування спільних заходів Угоди [4, с. 253]. Водночас результативність виконання встановлених завдань Угодами знижується через низький рівень вертикальної координації між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, яка потребує подальшого удосконалення та унормування через стратегічне і поточне планування розвитку територій, бюджетний процес, а також запровадження реформ.

### *Список використаних джерел*

1. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8.09.2005 р. № 2850 // Офіц. вісн. України. — 2005. — № 40. — С. 25–29.

2. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку підготовки, укладання та виконання Угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової Угоди» від 23.05.2007 р. № 751 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [zakon4rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%DO%BF](http://zakon4rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%DO%BF).

3. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/>.

4. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: Монографія / С. А. Романюк. — К. : НАДУ, 2013. — 408 с.

5. Розпорядження КМУ «Про схвалення проекту Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою» від 11.09.2007 р. № 736-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2rada.gov.ua/laws/show/736-2007-p>.

6. Розпорядження КМУ «Про укладання Угоди щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та

Львівською обласною радою» від 17.06.2009 р. № 681-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/681-2009-p>.

7. Постанова КМУ «Про запровадження оцін-

ки ефективності здійснення спільних заходів, передбачених Угодою щодо регіонального розвитку» від 16.11.2011 р. № 1187 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1187-2011-%DO%BF>.