



ПРОГРАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ТА КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Кроленко Дмитро Юрійович - магістр Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті розглядаються основні засади державної регіональної політики, визначаються регіональні програми соціально-економічного розвитку як один з провідних інструментів реалізації державної регіональної політики, характеризується порядок розробки програм обласних рад, характеризується структура, основні принципи, задачі та механізми реалізації та контролю за виконанням програми.

В статье рассматриваются основные принципы государственной региональной политики, определяются региональные программы социально-экономического развития как один из ведущих инструментов реализации государственной региональной политики, характеризуется порядок разработки программ областных советов, характеризуется структура, основные принципы, задачи и механизмы реализации и контроля за выполнением программы.

The article deals with the basic principles of the state regional policy, regional social-economic development programs are determined as one of the leading tools of implementation of the state regional policy, order of development programs of regional councils are characterized, the structure, main principles and objectives and mechanisms for implementation and monitoring of programs are characterized.

Ключові слова: регіональна політика, програма, обласна державна адміністрація, обласна рада, розробка, структура, виконавці, контроль.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"[1], місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Цілі та завдання економічного і соціального розвитку регіону та його складових є головним напрямком діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»[2] тлумачить поняття програми економічного і соціального розвитку як документ, у якому визначаються цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Згідно з пунктом 16 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування»[1] затвер-

дження програм соціально-економічного і культурного розвитку та заслуховування звітів щодо їх виконання здійснюється виключно на пленарних засіданнях обласних рад.

Порядок розроблення регіональних програм потребує вдосконалення, що і є метою і завданням даної статті.

Стан наукової розробленості. Питання розробки і реалізації програм регіонального соціально-економічного розвитку досліджувалось у наукових працях І. Л. Райніна, О. М. Бандурки, О. В. Носової, Е. В. Ковальова, О. В. Петришина, С. І. Чернова та інших. Вказані вчені не розглядали програми розвитку як інструмент реалізації державної регіональної політики, що й обумовило вибір тематики статті.

Виклад основного матеріалу. Розроблення прогнозів та програм економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць здійснюється відповідно до затвердженого Порядку, у якому визначається перелік та послідовність робіт, які необхідно виконати для підготовки остаточних проектів відповідних документів, головні розробники (виконавці) та співвиконавці, строки розроблення та подання відповідних матеріалів.

З метою сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, відповідного забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу та координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій регіону, чинним законодавством передбачений механізм розробки регіональних цільових програм.

Регіональна цільова програма є сукупністю 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 рахунків коштів місцевого бюджету, і є складовою щорічної програми соціально-економічного

розвитку АР Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

Регіональні цільові програми є різноманітним державним цільовим програмом, та, в залежності від характеру проблем, що підлягають програмному розв'язанню, поділяються на:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих та міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;

- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;

- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;

- соціальні, що передбачають розв'язання проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;

- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;

- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;

- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;

- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки;

- програми, спрямовані на розв'язання інших проблем регіонального розвитку, що мають державне значення.

Підставою для розроблення програм є, по-перше, існування на рівні регіону проблеми, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів та координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств,

установ, організацій, по-друге, наявність у місцевому бюджеті коштів для забезпечення заходів, що передбачаються програмою та, по-третє, відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку регіону.[4]

Державна регіональна політика — це сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з урахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань. Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. Впровадження регіональної політики пов'язане з необхідністю вдосконалення регіонального управління. Сучасна надмірна централізація управління, недосконала фінансово-економічна база місцевих органів влади призвели до виникнення значних диспропорцій у територіальній структурі економіки, накопичення на місцях господарських, економічних та соціальних проблем.

Державна регіональна політика ґрунтується на таких принципах:

- конституційність та законність — реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, впровадження чіткого розподілу повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність використання економічного механізму управління, єдиної для всіх регіонів України фінансово-кредитної, податкової та бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади з урахуванням загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- забезпечення тісного співробітництва органів виконавчої влади з органами місцево-

го самоврядування в реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Державна регіональна політика має забезпечити: формування оптимальної високо-ефективної структури господарства регіонів, яка б забезпечувала їх комплексний розвиток на основі використання природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, історико-культурних традицій;

- удосконалення системи державного прогнозування та стратегічного планування регіонального економічного та соціального розвитку;
- запровадження систем стратегічного бюджетного планування та фінансового забезпечення регіонального економічного та соціального розвитку з використанням науково обґрунтованих норм та нормативів, для визначення оптимального рівня фінансових ресурсів для реалізації цієї мети;
- обґрунтування перспектив залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури на основі впровадження нових технологій, збільшення виробництва високоякісних товарів і послуг;
- впровадження заходів, спрямованих на стимулювання розвитку депресивних територій;
- об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для вирішення спільних міжрегіональних економічних, соціальних та екологічних проблем;
- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;
- децентралізацію влади, розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи сутність та зміст діяльності по формуванню державної регіональної по-

літики, можна заключити, що ця діяльність повинна сприяти демократизації процесів управління кожним регіоном та місцевого самоврядування, вдосконалення інтеграційних зв'язків між органами державного управління та регіональними органами влади. При цьому правові та економічні відносини й регулятори між державою й регіональними органами влади повинні будуватися на конституційних засадах за принципом верховенства загальнодержавного права та законів.

Впровадження регіональної політики буде сприяти поглибленню територіального поділу праці, спеціалізації виробництва, створенню виробничих структур, які б відповідали географічним та економічним умовам кожного регіону. Ефективне використання науково-технічного потенціалу, розвиток підприємництва, впровадження різних форм господарювання має сприяти насиченості ринку товарами та послугами, задоволенню потреб людей, позитивно вплинути на стан соціального забезпечення людей.

Рациональне використання природних ресурсів та їх охорона в результаті широкого застосування маловідходних та безвідходних ресурсозберігаючих технологій сприятимуть вирішенню екологічних проблем, забезпечить збереження та своєчасне відтворення природи, створення гідних умов для життя людей [3].

Принципи, на яких розробляється регіональні (обласні) програми, мають бути наступними:

- принцип цілісності, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період;

- принцип об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інших центральних

і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;

- принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

- принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єкти підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

- принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- принцип рівності, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

- принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави [2.]

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального, необхід-

них для повноцінного створення програми розвитку складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм;
- прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;
- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період.

У разі необхідності прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалий період.

Типова структура середньострокового прогнозу розвитку адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, області, району, міста) затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №621 від 26.04.2003 р.[5], яка складається з наступних розділів:

1. Аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період:

- динаміка розвитку економіки, стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу.
- головні проблеми розвитку економіки і соціальної сфери.

2. Цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку в середньостроковому періоді.

3. Альтернативні варіанти прогнозу (наводиться кілька альтернативних варіантів на основі припущень та наводяться очікувані результати за основними показниками, серед яких вибирається рекомендований варіант, по якому наводяться більш деталізовані дані).

4. Торговельно-економічні зв'язки з іншими регіонами та зовнішньоекономічна діяльність.

5. Фінансові ресурси.

6. Економічний і соціальний розвиток регіону:

- 6.1. Соціальна та гуманітарна сфера.
- 6.2. Структурні зміни.
- 6.3. Перспективи розвитку інвестиційної діяльності.
- 6.4. Розвиток видів економічної діяльності та ринкової інфраструктури.
- 7. Демографічна ситуація та ринок праці.
- 8. Природокористування та охорона навколишнього природного середовища.
- 9. Грошові доходи населення.
- 10. Висновки.

Програма економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці на короткостроковий період розробляється обласною державною адміністрацією взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. У ній відображаються:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідній адміністративно-територіальній одиниці в наступному році;

- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

- основні показники соціально-економічного розвитку відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності вико-

ристання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств і організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Типова структура програми економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці на короткостроковий період(5) містить більш деталізований перелік розділів, які відображають заходи щодо розвитку регіону на поточний рік та шляхи їх вирішення. Програма соціально-економічного розвитку регіону має включати:

- аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період та динаміку розвитку економіки, стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу. В програмі мають бути вказані головні проблеми розвитку економіки і соціальної сфери на поточний та найближчі прогностичні роки. Необхідно також визначити цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році.

Шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери та досягнення поставлених цілей передбачаються через

- а) фінансові ресурси,
- б) фінансовий стан суб'єктів господарювання,
- в) ринкові перетворення та реформування відносин власності, розвиток підприємництва,
- г) формування конкурентного середовища на регіональних ринках (цей розділ розробляється тільки на рівні АР Крим та області).

Реалізація державних цільових програм та регіональних програм здійснюється через розвиток реального сектору економіки та структурні зміни в паливно-енергетичному комплексі, у промисловості, в агропромисловому комплексі, на транспорті і зв'язку та в соціальній сфері.

До проекту програм додаються:

- основні показники (згідно з установленнями Мінекономікою зразками),
- план заходів щодо забезпечення виконання завдань програм економічного і соці-

ального розвитку АР Крим, області, району, міста на наступний рік,

- перелік державних цільових та регіональних програм, які передбачається фінансувати в наступному році,
- перелік об'єктів будівництва, які передбачається фінансувати в наступному році за рахунок бюджетних коштів,
- закупівля продукції (товарів, робіт, послуг) для регіональних потреб,
- показники розвитку підприємств та організацій комунальної власності.

Конкретні середньо – та короткострокові прогностичні і програмні документи, що розробляються в регіонах, за своїм змістом можуть відрізнятися від наведеної типової структури, що обумовлюється специфікою місцевого господарського комплексу та складністю й комплексністю проблем, які потребують розв'язання в тому чи іншому регіоні у конкретний період часу [5].

Процес розробки регіональної цільової програми включає декілька стадій, а саме:

- ініціювання розроблення програми,
- підготовка проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також головних виконавців,
- здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми, визначення головного розпорядника коштів,
- затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону,
- організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням,
- здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми.

Проект програми має складатись з таких розділів:

- а) паспорт програми, в якому у стислому вигляді міститься загальна характеристика програми (назва, рішення про розроблення, відомості про розробника, перелік співрозробників програми, відповідальний викона-

вещь програми, співвиконавці, строки виконання, обсяги та джерела фінансування);

б) визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;

в) визначення мети програми;

г) обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування, строки та етапи виконання програми;

д) перелік завдань і заходів програми та результативні показники;

е) напрями діяльності та заходи програми;

є) координація та контроль за ходом виконання програми.

Після затвердження програми органом місцевого самоврядування головний розпорядник коштів надає структурному підрозділу з фінансових питань місцевого органу виконавчої влади бюджетні запити щодо їх фінансування у наступному році за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Перелік програм, які фінансуються із залученням коштів місцевого бюджету, включається окремим додатком до щорічної програми соціально-економічного розвитку регіону.

Виконання програми здійснюється шляхом реалізації її заходів і завдань виконавцями, зазначеними у цій програмі. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми здійснює відповідальний виконавець, а за цільовим та ефективним використанням коштів – головний розпорядник коштів [3].

Чинною постановою, котра визначає порядок вчинення контролю за реалізацією програм, є Постанова №932 від 11.11.2015 «Про затвердження Порядку розроблення

регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», згідно з нею, результати реалізації регіональної стратегії визначаються шляхом проведення моніторингу та оцінки результативності виконання планів заходів, які здійснюються в порядку визначення вказаною постановою Кабінету Міністрів України. [6]

Література

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/>

2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/>

3. Зінь Е. А. Регіональна економіка: Підручник – К.: «ВД «Професіонал», 2007. – 528 с.

4. Стеценко Т.О, Тищенко О.П. Управління регіональною економікою: Навчальний посібник – К.: КНЕУ, 2009. – 471 с.

5. Постанова Кабінету міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету №621 Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-п/>

6. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п/>