

*І.В. Шаповалова,*  
здобувач ХарРІ НАДУ

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОГРАМНО-ПРОГНОЗНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

*Запропоновано нові індикатори регіонального розвитку при розробці стратегій та програм соціально-економічного розвитку регіону: витрати праці та капіталу, частка приросту валового регіонального продукту за рахунок інтенсивного економічного зростання.*

**Ключові слова:** державне регулювання, програма, соціально-економічний розвиток, індикатори.

Державне регулювання соціально-економічним розвитком регіонів полягає в систематичному впливі органів державного управління на регіональні пропорції розподілу факторів соціально-економічного зростання за допомогою застосування спеціальних засобів регулювання (механізмів, інструментів, методів тощо) відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку, Державної програми економічного та соціального розвитку України і програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

На державному рівні одним із основних економічних механізмів регулювання регіональним розвитком є програми соціально-економічного розвитку окремого регіону чи території [2, с. 113]. Цей механізм фактично є програмно-прогнозним механізмом державного регулювання регіональним розвитком [5].

Різноманітні аспекти регіональної політики України, визначення проблем і стратегічних пріоритетів розвитку регіонів розглядаються в працях З. Варналія, М. Данилишина, М. Долішного, С. Злупка, А. Максюті, Я. Олійника, А. Павлюк, В. Пили, С. Романюка, В. Симоненка, Д. Стеценка, В. Чужикова, М. Чумаченка та ін. дослідників. Проте існуючі методи розробки та обґрунтування регіональних стратегій і програм ще недостатньо ефективні і потребують удосконалення. Причина полягає у відсутності системного підходу до реалізації регіональної політики, нерозвиненості стратегічного планування розвитку регіонів, районів, міст, селищ.

Мета даної роботи – обґрунтування необхідності вдосконалення програмно-прогнозного механізму регулювання регіональним розвитком.

Зараз в Україні створюється системна законодавчо-нормативна база для врегулювання багатьох питань регіональної політики, вирішення яких суттєво підвищило б ефективність здійснення державної регіональної політики. У цьому напрямку 8 вересня 2005 р. Верховною Радою прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Метою Закону є створення нормативно-правового підґрунтя розроблення та запровадження нових механізмів стимулювання розвитку регіонів, у т.ч. підтримки депресивних територій. Головна ідея полягає в державній фінансовій підтримці виводу територій з депресивного стану. Щорічно Законом України “Про Державний бюджет України” повинні передбачатися кошти на ці цілі. Проте відсутність у Законі достатньої кількості чітких і однозначних критеріїв визначення депресивної території створює проблеми в його практичній реалізації. Зокрема, розрахунки показників розвитку територій, проведені науковцями Інституту кібернетики Київського університету ім. Т. Шевченка, показали, що беззаперечно депресивні території в Донецькій і Луганській областях при використанні положень закону депресивними вважатися не можуть [4].

Закладено також правову базу, яка дозволяє територіальним громадам міст та їх представницьким органам самостійно планувати розвиток власної території (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 27)).

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій – один із найсучасніших методів управління територіальним розвитком. У регіонах держави відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.” від 21 липня 2006 р. № 1001 було започатковано процес розробки державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку на період до 2015 р. Проте досвід складання стратегічних планів розвитку, які, згідно Указом Президента України від 25 травня 2001 р. “Про концепцію державної

регіональної політики” вже запроваджувались в окремих регіонах України, насамперед у таких областях, як Харківська, Луганська, Тернопільська, Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька та містах – Луцьку, Вінниці, Луганську, Бердянську, Євпаторії, Прилуках, Рівному, Кам'янець-Подільську, Миколаєві, Чернівцях, Івано-Франківську тощо, свідчить, що не всі вони виконувались у повному обсязі й у належний термін.

Проведена Національним інститутом стратегічних досліджень оцінка регіональних стратегій свідчить, що їх формування в основному базувалось на існуючій методичній базі, насамперед, Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку, підготовлених Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України у 2002 р. Лише в окремих регіонах під час формування стратегічних прогнозів використовувався сучасний світовий досвід щодо методологічних підходів до їх розробки, а також залучались зарубіжні експерти.

Суттєвими недоліками розроблених стратегічних планів розвитку регіонів було те, що в них [6]:

1) відсутні індикатори досягнення цілей та чітко визначені організаційно-економічні механізми впровадження стратегій і контролю за їх реалізацією;

2) не враховувались найважливіші чинники конкурентоспроможності регіону – якості місцевої влади, тобто ефективності управлінських рішень, спроможності до прогнозування та передбачення можливих ризиків, прозорості в прийнятті рішень та відкритості для контролю з боку громадянського суспільства;

3) відсутнє бачення перспективи, прогнозу розвитку регіону з урахуванням мінливих чинників і можливих ризиків, зокрема й міжнародних. Розробники стратегій формували перспективу розвитку регіону від уже існуючого рівня, не беручи до уваги світові тенденції, їх зміни, глобальні виклики, тобто стратегії були орієнтовані переважно на еволюційне зростання, використання або поліпшення існуючого потенціалу;

4) не визначалось місце того чи іншого регіону в системі міжтериторіального і міжнародного поділу праці, що дало б змогу встановити шляхи підвищення конкурентоспроможності територій;

5) не проводились прогностичні розрахунки основних показників розвитку економіки регіону з позиції економічної безпеки, тобто процес формування стратегічних планів розвитку територій відбувався без урахування питань забезпечення економічної безпеки регіону. Траплялись також випадки формалізованого, теоретичного підходу розробників до формування стратегій розвитку регіонів, що робило їх нездійсненними.

Для підвищення ефективності управління розвитком регіону є потреба в законодавчому закріпленні місця стратегії та стратегічного планування в системі державного регулювання. Зокрема, Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” визначає, що Кабінет Міністрів розробляє державну стратегію регіонального розвитку, місцева влада – регіональні стратегії розвитку. Узгодження діяльності центральних і місцевих органів влади у сфері стимулювання розвитку регіонів і реалізації стратегій здійснюється на основі угод, що підписуються між Урядом і місцевими радами.

Однак навіть поверхневий аналіз Закону виявляє його суттєві недоліки. Так, основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти Державного і частково місцевих бюджетів, але при цьому не визначено гарантований відсоток коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, як відомо, існують певні проблеми з надходженням коштів із Держбюджету, які можуть звести нанівець питання фінансування (наприклад, пізні надходження коштів, що ускладнює, а часом і унеможлиблює їх освоєння). Основними виконавцями стратегій залишаються органи влади, тоді як в Європейських країнах розвинена інституція агенцій регіонального розвитку [1].

У зв'язку з цим необхідно доповнити Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

України” статтями “Розробка стратегічних планів соціально-економічного розвитку регіону” та “Розробка стратегії соціально-економічного розвитку регіонів”, де необхідно передбачити механізм фінансування державних програм регіонального розвитку. Зокрема, в “Методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання”, затверджених наказом Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367, підставою для розроблення регіональної цільової програми визначено лише наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідність мети програми пріоритетним напрямкам розвитку регіону.

Взагалі в Україні податково-бюджетна політика на середньострокову перспективу є непередбачуваною. Суб’єкти господарювання не знають, які податки платитимуть навіть через рік, суспільство – на які цілі витратимуться бюджетні кошти та на які державні послуги воно може розраховувати. Така ситуація спостерігається на центральному та місцевих рівнях бюджетної системи. Внаслідок чого програми затверджуються, але не фінансуються, розпочинаються, але не закінчуються. Це також не дозволяє сконцентрувати ресурси для ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави [6]. Неодноразово здійснювались спроби узгодити та систематизувати соціально-економічну політику розвитку держави. Утім, становлення системи середньострокового стратегічного планування відбулось лише за деякими елементами, а цілісну систему не було побудовано.

У Бюджетному кодексі України (ст. 38) передбачено подання до Верховної Ради України разом з проектом Державного бюджету на наступний рік прогнозу показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди. Однак ВРУ не затверджує в обов’язковому порядку бюджет на середньостроковий період. Постановою Кабінету Міністрів уже три роки поспіль схвалюється прогноз показників Зведеного бюджету за основними видами доходів,

видатків та фінансування на середньострокову перспективу. Проте цей прогноз ніяким чином не пов'язаний з виробленням бюджетної політики на середньострокову перспективу, адже кожний рік його показники суттєво переглядаються. При цьому методологічна та нормативно-правова база для середньострокового бюджетного планування та вироблення бюджетної політики на перспективу в Україні взагалі відсутня. Це негативно впливає на стан усієї системи стратегічних і програмних документів, бо не враховуються фінансові ресурси при виробленні державної політики. Через відсутність належної системи стратегічних і програмних документів бюджетні програми, в основному, не узгоджені з пріоритетами розвитку. Більше того, процедура визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку в Україні не розвинута. З року в рік спостерігаються факти непослідовності політики, постійно змінюються пріоритети соціально-економічного розвитку, причому часто на протилежні.

Як наслідок, в Україні існує завелика кількість програм, які не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсним можливостям держави. Багато програм були визнані неефективними та закриті. Так, на сьогодні в Україні налічується понад 400 державних цільових програм, значна частка яких не фінансується. Спостерігається постійне недофінансування програм розвитку, ефект від реалізації яких є довгостроковим порівняно з короткостроковим ефектом соціальних програм. Часто виявляється відсутність спадкоємності щодо завершення державних програм, що ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів у минулі роки. Це призводить до послаблення інвестиційної активності держави, що негативно позначається не тільки на сталості економічного зростання, а й на загальній макроекономічній стабільності.

Значні складнощі існують у плануванні місцевих бюджетів на коротко- та середньострокову перспективу. Відсутня система узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку між собою та із загальнодержавними пріоритетами розвитку.

Автор підтримує пропозицію фахівців щодо запровадження механізму жорсткого середньострокового (на три роки) бюджетного планування з обов'язковим його взаємозв'язком з програмами розвитку на центральному та місцевому рівнях [6]. Реалізація цієї пропозиції потребує, безумовно, додаткових фінансових та людських ресурсів, відповідної методичної підтримки та створення спроможності до вироблення політики на всіх рівнях. Саме в цьому полягає складність упровадження цього варіанта вирішення проблеми, хоча він за результативністю вбачається найкращим. Для того щоб запровадити такий механізм, необхідно забезпечитись від постійної зміни пріоритетів – внести відповідні зміни в законодавство та передбачити норму, яка б зобов'язувала прийняття більшістю, яка формує Уряд, основних напрямів бюджетної політики на період каденції парламенту. Основні напрями середньострокової бюджетної політики мають формуватись на базі бачення пріоритетів соціально-економічного розвитку на відповідний період.

Як відомо, Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” встановлює завдання, зміст і порядок розроблення в Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України прогнозів економічного і соціального розвитку на середньостроковий період (5 років) та програм економічного і соціального розвитку на короткостроковий період (щорічно) на підставі взаємоузгодження з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, складання прогнозів та програм розвитку галузей економіки.

Складовою частиною Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік є підрозділ “Україна регіональна”. У цьому підрозділі визначаються основні проблеми розвитку регіонів, мета державної регіональної політики, її пріоритети та завдання у відповідному році з визначенням основних показників, які будуть свідчити про результати досягнення мети, та визначається ресурсне забезпечення заходів за рахунок коштів Державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел. Для кожного

регіону визначається основна мета розвитку, пріоритетні завдання та шляхи досягнення мети, очікувані результати, а також основні показники соціально-економічного розвитку регіону на відповідний рік. Для прикладу в табл. наведені відповідно проектні показники Харківської області за 2007 р.

Таблиця

**Основні показники соціально-економічного розвитку  
Харківської області (проект)**

<i>Показник</i>	<i>2005 р. (звіт)</i>	<i>2006 р. (очікуване виконання)</i>	<i>2007 р. (прогноз)</i>
Валовий регіональний продукт (у порівнянних цінах у відсотках до попереднього року)	103,7	102,2	102,4
Обсяг продукції промисловості (у порівнянних цінах у відсотках до попереднього року)	112,5	105,5	102,7
Валова продукція сільського господарства (у відсотках до попереднього року)	107,7	103,2	103,3
Обсяг інвестицій в основний капітал (у фактичних цінах з розрахунку на душу населення)	2045,6	2303,6	2638,4
Обсяг інвестицій в основний капітал (у порівнянних цінах у відсотках до попереднього року)	95,3	101,1	103,0
Обсяг прямих іноземних інвестицій (у фактичних цінах з розрахунку на душу населення, доларів США)	165,9	201,7	245,6
Обсяг прямих іноземних інвестицій (у відсотках до попереднього року)	120,8	114,3	123,5
Рівень безробіття (за методологією МОП)	6,6	6,5	6,4
Середньомісячна заробітна плата, грн	758,7	920	1130
Середньомісячна заробітна плата (у відсотках до попереднього року)	133,4	121,3	122,8
Обсяг експорту (товарів та послуг), млн дол. США	780	845,9	950,4
Обсяг експорту (у відсотках до попереднього року)	96	117,2	112,4
Кількість малих підприємств, одиниць	18814	19585	20408
Кількість малих підприємств (у відсотках до попереднього року)	103,8	104,1	104,2
Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування (у фактичних цінах, усього, млн грн)	2865,1	3009	3220
Кількість створених робочих місць (в усіх сферах економічної діяльності), одиниць	65270*	63000	63500
Надходження коштів до Державного бюджету України	5493,8	6088,5	6210,2
Надходження коштів до бюджету Харківської області	1785,7	2139,3	2415,6

\* Дані Мінпраці України, підготовлені за інформацією місцевих органів виконавчої влади.

Джерело: матеріали, розміщені на сайті Мінекономіки України.



Проте аналіз практичного виконання заходів та показників підрозділу “Україна регіональна” показує, що фактична діяльність органів регіональної влади має в більшості випадків опосередковане відношення до організаційного забезпечення їх безумовного виконання на місцях. Наприклад, на сайті Харківської облдержадміністрації станом на 1 травня 2007 р. була розміщена інформація про показники, що характеризують економічне та соціальне становище Харківської області за 9 місяців 2006 р. та за січень-березень 2007 р. [7]. Інформації ж за 2006 р., тобто за рік у цілому, не наведено, не говорячи вже про те, що структура звітних показників не відповідає структурі показників програми.

Аналіз основних показників соціально-економічного розвитку регіону як підсистеми індикаторів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік показує, що до складу цих показників відібрані, насамперед, ті, виконання яких найбільш легко забезпечити, застосовуючи адміністративний вплив на підприємства, або зростання яких визначається переважно дією випадкових чинників. Серед показників не знайшлось місця саме для тих, які є головними факторами економічного зростання. Наприклад, в якості індикаторів розвитку регіонального ринку праці застосовуються показники рівня безробіття (за методологією Міжнародної організації праці) та середньомісячної заробітної плати. Проте при зменшенні рівня безробіття може зрости рівень зайнятості населення регіону при одночасному погіршенні ступеня використання трудового потенціалу, тобто при цьому може зменшитись кількість працівників, еквівалентна повній зайнятості протягом робочого тижня (місяця). Як відомо, середньомісячна заробітна плата розраховується відносно середньооблікової чисельності штатних працівників лише за відпрацьований робочий час.

Тому до складу показників-індикаторів регіонального розвитку необхідно включити такі показники, як зайнятість населення, середньооблікова чисельність штатних працівників, у т.ч. в еквіваленті повної зайнятості.

В якості індикаторів розвитку регіонального ринку капіталу застосовуються обсяги інвестицій в основний капітал (у фактичних цінах з розрахунку на душу населення та у порівняних цінах у відсотках до попереднього року) та обсяги прямих іноземних інвестицій (у фактичних цінах з розрахунку на душу населення, дол. США, та у відсотках до попереднього року). Поряд з цим не представлені обсяги основного капіталу на початок періоду та коефіцієнти його ліквідації, що не дозволяє оцінити ступені зростання та оновлення основного капіталу у відповідному році. Не наводяться показники використання виробничих потужностей у промисловості.

Застосування показників витрат праці та капіталу дозволило б визначати, за рахунок яких факторів відбувається економічне зростання в регіоні, а також визначати відсотковий вплив комплексної дії чинників інтенсивного економічного зростання на річний приріст валового регіонального продукту (ВРП). Для цього потрібно застосувати відому методику, яка поширена в зарубіжних країнах. В її основі використовується така формула:

$$\Delta Y_t = \Delta Y - [\alpha \Delta L + (1 - \alpha) \Delta K], \quad (1)$$

де  $\Delta Y_t$  – приріст ВРП за рахунок дії чинників інтенсивного економічного зростання, %;  $\Delta Y$  – річний приріст ВРП (у незмінних цінах), %;  $\alpha \Delta L$  – приріст ВРП за рахунок зростання витрат праці, %;  $(1 - \alpha) \Delta K$  – приріст ВРП за рахунок зростання витрат основного капіталу, %;  $\Delta L$  – річний приріст витрат праці, %;  $\Delta K$  – річний приріст витрат основного капіталу (у незмінних цінах), %;  $\alpha$  – питома вага витрат на оплату праці у ВРП за попередній (базовий) рік, у частках одиниці.

Відсоткові прирости ВРП за рахунок дії чинників інтенсивного економічного зростання ( $i$ ) та екстенсивного зростання витрат праці ( $l$ ) й основного капіталу ( $k$ ) визначаються за такими формулами:

$$i = (\Delta Y_t / \Delta Y) \cdot 100 \% ; \quad (2)$$

$$l = (\alpha \Delta L / \Delta Y) \cdot 100 \% ; \quad (3)$$

$$k = [(1 - \alpha) \Delta K / \Delta Y] \cdot 100 \% . \quad (4)$$

При правильно виконаних розрахунках  $i + l + k = 100 \%$ . Якщо показник ( $i$ ) дорівнює або перевищує 50 %, то це свідчить про достатній або підвищений рівень використання чинників інтенсивного економічного зростання в регіоні, про збільшення продуктивності праці та наявність інноваційного розвитку регіональної економіки. Зрозуміло, що головною передумовою розрахунку нових показників-індикаторів регіонального розвитку є відповідне поліпшення державної статистики руху основних фондів та використання трудових ресурсів.

Отже, застосування запропонованих автором нових показників-індикаторів регіонального розвитку при розробці стратегій та програм соціально-економічного розвитку регіону на перспективу дозволить підвищити їх обґрунтованість, дієвість та ефективність.

Перспективними напрямками досліджень і розробок є поліпшення державної статистики руху основних фондів та використання трудових ресурсів, що є головною передумовою розрахунку нових показників-індикаторів регіонального розвитку. Необхідно обґрунтувати методичні підходи до статистичного обліку витрат праці в регіонах, зокрема, у людино-годинах.

#### Список використаних джерел

1. *Гриневецький С.* Державна стратегія регіонального розвитку: бюрократичний документ чи шлях до консолідації країни? // Дзеркало тижня № 45 (624). – 2006. – (25 листоп. – 1 груд.).
2. Доповідь Президента України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”. – К., 2006. – 159 с.
3. Зелена книга: Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик / Міністерство фінансів України. – К., 2006 р. – 25 травн.
4. Механізми розв’язання проблем депресивних регіонів, обумовлених реструктуризацією вугільної галузі. Регіональний філіал НІСД у м. Донецьк // [http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\\_33/03.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_33/03.htm).
5. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети: Аналітична доповідь / За ред. З. Варналія. – К., 2005. – 62 с.
6. Щодо напрямів удосконалення стратегічного управління соціально-

економічним розвитком регіону. Регіональний філіал НІСД у м. Львів // [http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\\_33/02.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_33/02.htm).

7. <http://www.regionnet.kharkov.ua/show.php?page=340>

***Shapovalova I.V.* Improvement of programmatic-prognosis mechanism of government regulation of regional development.**

The new indicators of regional development are offered at development of strategies and programs of socio-economic development of region: expenses of labour and capital, stake of increase of gross regional product due to the intensive economy growing.

**Key words:** government regulation, program, socio-economic development, indicators.

***Шановалова И.В.* Усовершенствование программно-прогнозного механизма государственного регулирования регионального развития.**

Предложены новые индикаторы регионального развития при разработке стратегий и программ социально-экономического развития региона: затраты труда и капитала, доля прироста валового регионального продукта за счет интенсивного экономического роста.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, программа, социально-экономическое развитие, индикаторы.