



Аналітична записка

# Регіональні цільові програми в контексті становлення політики регіонального розвитку на прикладі Львівської області

Автори: Олександр СОФІЙ, Тарас БАРАНЕЦЬКИЙ

Рецензії: Руслана РУДНІЦЬКА, Валентина МОСКАЛЕНКО

Дослідження проведене експертами  
Громадської організації «Європейський діалог»  
в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні»,  
яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві  
з Фондом розвитку аналітичних центрів за фінансової підтримки  
Посольства Швеції в Україні (SIDA).



## Зміст

Перелік основних скорочень

Резюме

Вступ

1. Постановка проблеми
2. Мета дослідження
3. Методологія дослідження
4. Можливі причини проблеми
5. Аналіз причин проблеми
6. Висновки
7. Рекомендації

## Перелік основних скорочень

ДРП	Державна регіональна політика
ДСРР 2020	Державна стратегія регіонального розвитку України до 2020 року
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
Мінрегіон	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
ПСЕР	Програма соціально-економічного та культурного розвитку території
РЦП	Регіональні (обласні) цільові програми розвитку
ТЗ	Технічне завдання на проект Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку

## Резюме

Попри запровадження стратегічних підходів у плануванні державної регіональної політики – прийняття Закону «Про засади державної регіональної політики», Бюджетного кодексу, Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року та регіональних Стратегій розвитку, в Україні ще зберігається громіздка модель загальнодержавного планування, зокрема, Коаліційна угода, Програма діяльності Уряду, державні програми економічного та соціального розвитку України, державні цільові програми, бюджетна резолюція, значна кількість секторальних стратегій.

Європейська модель розвитку регіонів виходить з тези, що регіональна політика – це передусім політика розвитку, яка базується на стратегічних підходах. При цьому роль інтеграторів державної, регіональних і галузевих стратегій мають відігравати Плани заходів з реалізації державної та регіональних стратегій розвитку, які на сьогодні в Україні ще дуже далекі від цієї ролі.

Визначення підходів до зближення Планів реалізації регіональних Стратегій та регіональних (обласних) цільових програм на прикладі Львівської області, яке ставить собі за мету це дослідження, має стати основою запровадження ефективної політики розвитку на регіональному рівні.

Для цього, в дослідженні проаналізовані дві ключові складові політики регіонального розвитку на рівні Львівської області – План заходів на 2017-2018 роки із реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року та регіональні (обласні) програми розвитку, взаємовідношення між якими є найбільш проблемними. Поза увагою в дослідженні залишились взаємовідношення регіональних програм із галузевими стратегіями і планувальними документами щодо їх реалізації, державними цільовими програмами та субвенціями; взаємовідносини регіональних програм із стратегіями та програмами розвитку районів та об'єднаних територіальних громад; програмами міжнародної технічної допомоги. Ці питання будуть винесені в окремі

дослідження, які, спільно із раніше проведеними дослідженнями ГО «Європейський діалог», складуть цілісну картину стану політики регіонального розвитку у Львівській області та слугуватимуть основою для напрацювання комплексних рекомендацій її подальшого розвитку. Відповідно до проведеного аналізу, дослідженням пропонуються адресні рекомендації щодо необхідних змін, що стосуються регіональних цільових програм на 2018 рік і в подальшому та Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Львівської області.

*У частині розробки нових чи формування змін до діючих регіональних (обласних) цільових програм на 2018 рік і в подальшому:*

1. В обов'язковому порядку вказувати в паспорті та описі обласних цільових програм, які цілі та завдання програм відповідають операційним цілям та завданням Стратегії розвитку Львівщини з відповідним обґрунтуванням.
2. Унормувати в механізмах реалізації обласних цільових програм процедури можливої кооперації програм, якщо такі заходи орієнтовані на досягнення спільних завдань Стратегії розвитку Львівщини.
3. Узгоджувати показники виконання заходів програм з показниками інших планувальних документів, зокрема Стратегії розвитку та Плану заходів з її впровадження, Програми соціально-економічного та культурного розвитку області.
4. Розширити практику кооперації обласних програм, зокрема в частині включення до однієї програми окремих заходів та співвиконавців з інших програм

*У частині корекції Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Львівської області на період до 2020 року:*

1. В каталозі технічних завдань (ТЗ) на проекти Плану заходів здійснити об'єднання (укрупнення) окремих проектів, орієнтованих на спільні завдання Стратегії.
2. Здійснити коректування Плану заходів на 2019-2020 роки на предмет включення до Плану обласних цільових програм (чи їх частин) на основі підтверджених джерел фінансування.

*У частині підготовки регіональних проектів для співфінансування з коштів Державного фонду регіонального розвитку:*

1. Домогтися збільшення кількості розвиткових проектів, які спрямовані на створення робочих місць, збільшення частки інноваційної продукції в її загальному обсязі, підвищують конкурентоспроможність області та зменшення проектів, орієнтованих на вирішення поточних локальних проблем.

*У частині організаційного забезпечення процесу формування політики регіонального розвитку:*

1. Сформувати Стратегічну групу при Львівській обласній державній адміністрації із числа експертів, представників структурних підрозділів облдержадміністрації та профільних комісій обласної ради для формування політики регіонального розвитку у Львівській області, зокрема оцінки і моніторингу виконання Стратегії розвитку, корекції Плану заходів з реалізації Стратегії на 2019-2020 роки тощо.

## Вступ

Державна регіональна політика (ДРП) – важливий елемент політики держави, спрямований на посилення конкурентоспроможності економіки, підвищення рівня добробуту населення та сприяння інтегрованості регіонів. На відміну від галузевих політик, ДРП орієнтується на просторовий ефект заходів, програм і бюджетів, служить фільтром, через який окремі види політики (економічна, промислова, сільськогосподарська, освітня та інші) спрямовуються на конкретні території з метою досягнення оптимального ефекту та компліментарності заходів.

Для України з її масштабними і дуже різноманітними регіонами ДРП має стати однією з основних політик держави.

Ефективним засобом становлення сучасної моделі ДРП в Україні стало реформування системи управління регіональним розвитком, зокрема системи стратегічного планування. У 2015-2016 роках роль стратегічного планування значно посилилась із прийняттям Закону «Про засади державної регіональної політики», Бюджетного кодексу, Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року (ДСРР 2020) та регіональних Стратегій розвитку.

Одночасно були розпочаті заплановані Урядом галузеві реформи, які мають посилити запровадження дієвої ДРП. Важливим чинником процесу є децентралізація, яка може суттєво сприяти реалізації потенціалу регіонів та територіальних громад.

## 1. Постановка проблеми

Ще до сьогодні в Україні існують дві паралельні системи планування: класична система радянського середньострокового і річного планування та система стратегічного планування, яка передбачає довгостроковий часовий горизонт, партисипативний спосіб розробки, співфінансування та узгодження пріоритетів на центральному та регіональному рівнях, програмно-цільовий метод планування. Ці дві системи постійно перетинаються і «заважають» одна одній. Особливо гостро це проявляється у сфері регіонального розвитку, яка за визначенням має міжгалузевий характер та є важливим інструментом реалізації секторальних політик на рівні регіонів.

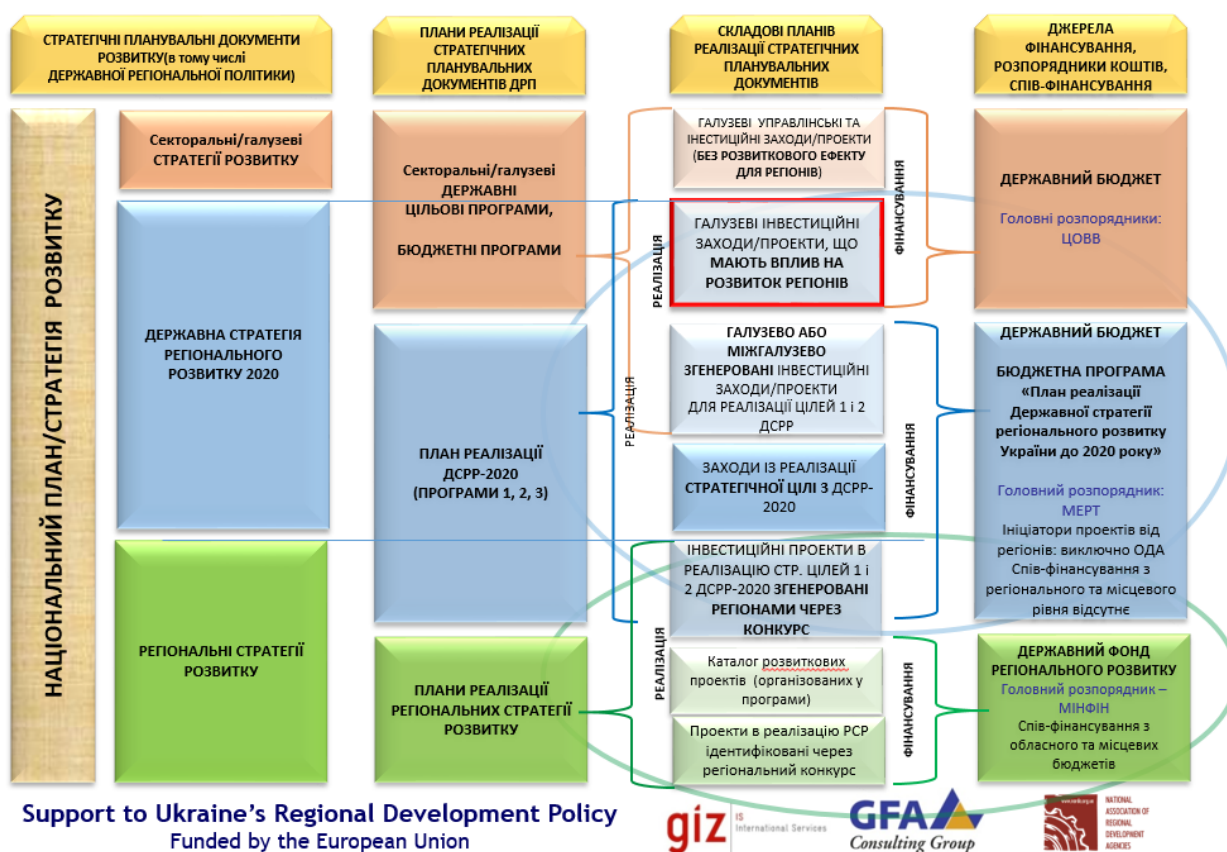
Незважаючи на позитивні зміни в сфері стратегічного планування і той факт, що всі регіони України на сьогодні мають власні стратегії розвитку, а країна в цілому має ДСРР-2020, значного прогресу в реалізації цілей регіональної політики за останні 3 роки досягти не вдалося.

У дослідженні «Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері розвитку України»<sup>1</sup> стверджується, що «незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою в зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів стратегічних документів, декларативність механізмів реалізації стратегічних документів тощо. Це потребує нормативно-правового врегулювання, що належить сфері законодавства, яке визначає систему стратегічного планування. Таким чином розв'язання завдання створення системи стратегічного планування перебуває насамперед у законодавчій та інституційній площині». Відповідно, дослідженням пропонується необхідна система планувальних документів розвитку держави, яку ілюструє схема 1.

Як видно із схеми, всі елементи системи мають чітку ієрархію, координуються між собою, як по вертикалі, так і горизонталі, та підкріплені реалістичними джерелами фінансування. Схема також демонструє джерела фінансування заходів і проектів планів реалізації стратегій – державний, обласний та місцевий бюджети, які взаємодіють між собою за унормованими процедурами співфінансування. Що стосується регіонального рівня (рівня області), то схема демонструє ясний взаємозв'язок: Національна стратегія розвитку – Регіональна стратегія розвитку – План реалізації Стратегії – Заходи/Регіональні проекти.

<sup>1</sup> <http://surdp.eu/news/Project-experts-propose-to-reform>

Схема 1  
Необхідна система планувальних документів розвитку держави

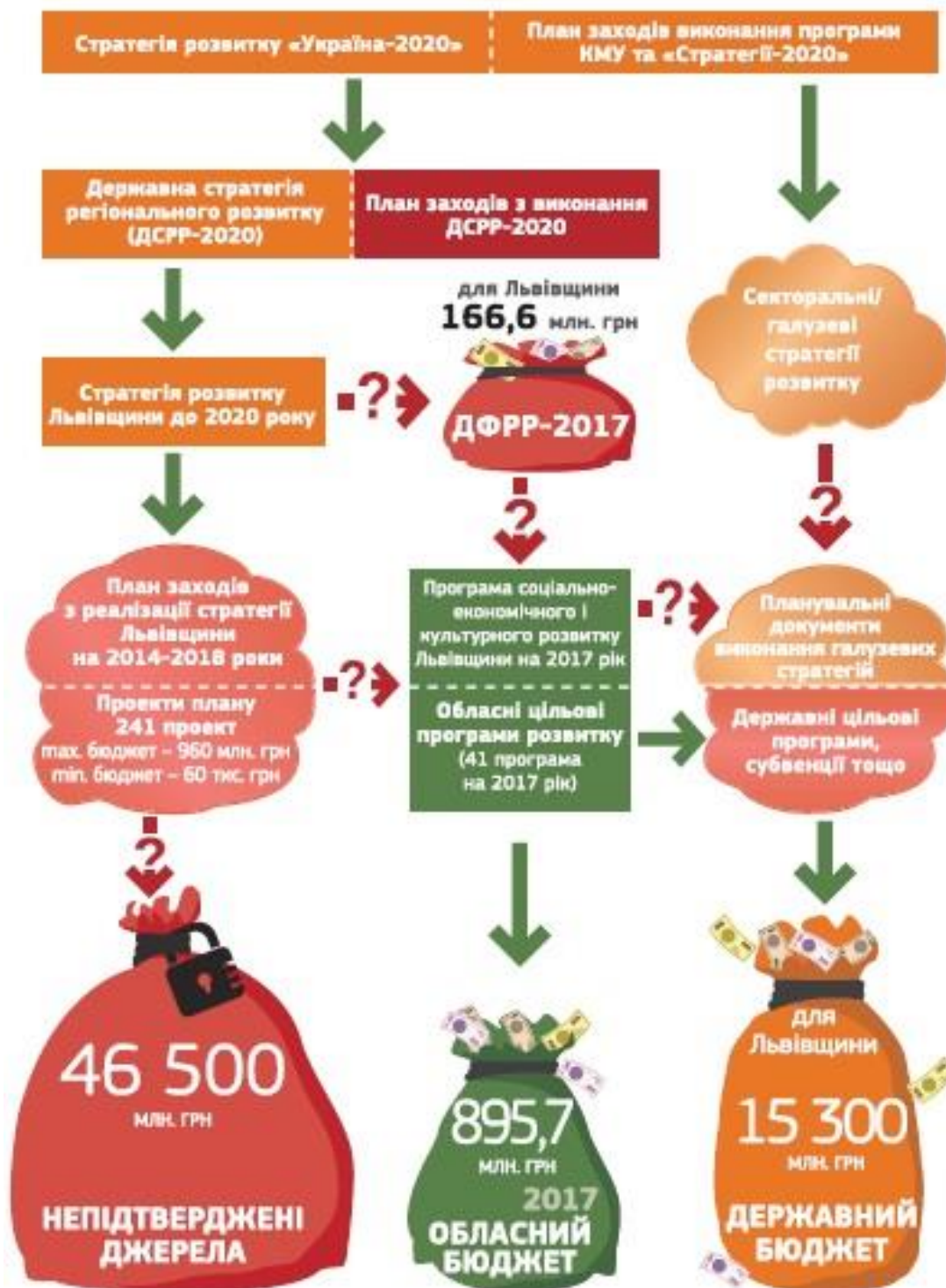


Джерело: Аналітичний документ «Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері розвитку України»

На регіональному рівні зазначена проблема системності та паралельної дії двох систем (середньострокового/річного та стратегічного) планування знаходить своє відображення у неузгодженості низки планувальних документів, а відтак – низькій ефективності інструментів регіонального розвитку. Насамперед, це стосується Стратегії регіонального розвитку та Планів заходів з їх реалізації, які не тільки «матеріалізують» стратегії, але й мають відігравати роль інтеграторів заходів державної, регіональних і галузевих стратегій.

Схема 2 ілюструє систему планувальних документів на регіональному рівні, зокрема найбільш проблемне місце – взаємовідношення Плану заходів з реалізації регіональної Стратегії розвитку з Програмою соціально-економічного розвитку області та регіональними (обласними) цільовими програмами на прикладі Львівської області.

Ключовою ознакою проблеми можна вважати нереалістичність Плану заходів на 2017-2018 роки з реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року, який включає 241 захід (проект) на суму 46,5 млрд. грн., у тому числі – 6,9 млрд. грн. на 2017 рік, що становить більше половини обласного бюджету на 2017 рік (12,9 млрд. грн.).



Для довідки. План реалізації Стратегії Рівненської області на 2015-2017 роки містить перелік технічних завдань на 63 проекти із загальним обсягом бюджетів 0,44 млрд. грн.

## 2. Мета дослідження

Підвищення ефективності регіональної політики шляхом визначення підходів до зближення Планів з реалізації регіональних Стратегій та регіональних (обласних) цільових програм на прикладі Львівської області.

## 3. Методологія дослідження

У ході проведеного дослідження, підготовленого в рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», були використані матеріали аналітичного звіту «Регіональний розвиток та державна регіональна політика»<sup>2</sup> (проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні»), який на сьогодні є чи не єдиним базовим аналітичним документом, у якому представлена комплексна інформація щодо особливостей регіонального розвитку та системи формування та реалізації державної регіональної політики в Україні.

У дослідженні також використані аналітичні матеріали ГО «Європейський діалог», зокрема «Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР): механізм/процедури підготовки та відбору проектів регіонального розвитку»<sup>3</sup>, в якому проаналізовані нормативно-правові акти та регламентуючі документи, що визначають державну та регіональну політику розвитку та результати діяльності ДФРР за 2015-2017 роки.

Основні статистичні дані дослідження, використані в розділі «Аналіз причин проблеми», були отримані із сайтів Львівської обласної ради та облдержадміністрації, які містять детальну і систематизовану інформацію щодо стратегічних документів області та регіональних цільових програм.

Результати дослідження також були винесені на експертне обговорення у форматі дебатів, що відбулися у Львові 2 червня 2017 року за участі голів постійних депутатських комісій Львівської обласної ради, керівників департаментів Львівської облдержадміністрації та експертів з питань регіонального розвитку.

За результатами дослідження були розроблені рекомендації, які адресуються ключовим суб'єктам регіональної політики у Львівській області – обласній державній адміністрації та обласній раді. При цьому варто зауважити, що досліджена проблема та її причини не є специфічними для окремо взятого регіону, зокрема Львівщини, а притаманні усім областям України. Відповідно, запропоновані рекомендації можуть бути використані іншими регіонами в питаннях оптимізації політики регіонального розвитку.

Важливо відзначити, що предметом дослідження виступають План заходів на 2017-2018 роки із реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року та регіональні (обласні) програми розвитку – як дві ключові складові політики регіонального розвитку, взаємовідношення між якими є найбільш проблемними. Відповідно, основна увага концентрується на аналізі взаємовідносин регіональних програм із регіональними Стратегіями розвитку та Планами заходів з їх реалізації; аналізі взаємовідносин між самими регіональними програмами. Поза увагою в дослідженні залишились взаємовідносини регіональних програм із галузевими стратегіями і планувальними документами щодо їх реалізації, державними цільовими програмами та субвенціями; взаємовідносини регіональних програм із стратегіями та програмами розвитку районів та об'єднаних територіальних громад; програмами міжнародної технічної допомоги. Ці питання будуть винесені в окремі дослідження, які, спільно із раніше проведеними дослідженнями ГО «Європейський діалог», складуть цілісну картину стану політики регіонального розвитку у Львівській області та слугуватимуть основою для напрацювання комплексних рекомендацій її подальшого розвитку.

<sup>2</sup> <http://surdp.eu/Analytical-Report>

<sup>3</sup> <http://dialog.lviv.ua/derzhavniy-fond-regionalnogo-rozvitku-mehanizm-protseduri-pidgotovki-ta-vidboru-proektiv-regionalnogo-rozvitku/>

#### 4. Можливі причини проблеми

1. Нормативно-правова база не забезпечує взаємодію регіональних (обласних) цільових програм та Планів заходів з реалізації регіональних Стратегій розвитку.
2. Механізми реалізації регіональних (обласних) цільових програм та Планів заходів з реалізації регіональних Стратегій розвитку не забезпечують їх взаємодію.
3. Домінування соціальної складової над розвитковою регіональних (обласних) цільових програм не дозволяє їх ефективній інтеграції з Планами заходів з реалізації регіональних Стратегій розвитку.

#### 5. Аналіз причин проблеми

##### 5.1. Нормативно-правова база не забезпечує взаємодію регіональних (обласних) цільових програм та Планів заходів з реалізації регіональних Стратегій розвитку

Станом на 2015 рік в Україні майже повністю було сформоване законодавство в сфері регіонального розвитку – наявний базовий Закон «Про засади державної регіональної політики»<sup>4</sup>, який визначає систему стратегічних планувальних документів для регіонального розвитку та Бюджетний кодекс<sup>5</sup> (стаття 24-1), яким визначений прозорий спосіб фінансування з державного бюджету розвитку регіонів.

Законом України «Про засади державної регіональної політики» визначений перелік документів, що регламентують державну регіональну політику:

- Державна стратегія регіонального розвитку України до 2020 року;
- План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- Регіональні стратегії розвитку;
- Плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;
- Інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

*Примітка. При цьому варто пам'ятати, що у дослідженні «Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері розвитку України» стверджується, що «незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою в зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів стратегічних документів, декларативність механізмів реалізації стратегічних документів тощо».*

##### **Державна стратегія регіонального розвитку України до 2020 року (ДСРР – 2020)**

ДСРР-2020 є фундаментальним документом для формування державної політики регіонального розвитку. Три ключові цілі стратегії:

- 1) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- 2) територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- 3) ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку

<sup>4</sup> <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

<sup>5</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>



відповідають новому розумінню регіональної політики, як політики розвитку, стимулювання економічної, інвестиційної діяльності, заохочення інновацій та створення нових робочих місць, посилення міжрегіональної співпраці, що сприяє загальноукраїнській солідарності та згуртованості. Такий підхід повністю відповідає ключовим принципам та підходам, як це бачить і впроваджує у власній політиці Європейський Союз.

#### ***План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України***

ДСРР-2020 реалізується через План заходів на 2015-2017 роки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 7 жовтня 2015 року.

У свою чергу План заходів на 2015-2017 роки з реалізації ДСРР-2020 здійснюється через:

- програми (проекти) регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР);
- програми (проекти) регіонального розвитку за рахунок коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС;
- державні цільові програми та/або галузеві програми;
- програми/проекти регіонального розвитку державно-приватного партнерства.

На сьогодні всі ці компоненти Плану заходів чітко регламентовані, визначені джерела їх фінансування, запроваджується система оцінки і моніторингу.

#### ***Регіональні Стратегії розвитку та Плани заходів з їх реалізації***

Закон «Про засади державної регіональної політики» тлумачить, що реалізація регіональних стратегій розвитку здійснюється шляхом розроблення та виконання Планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, які є основою для розроблення інвестиційних програм (проектів) строком на три-чотири роки. На виконання цього Закону, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) 26 квітня 2016 року розробило Методику<sup>6</sup>, яка регламентувала розробку, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій.

Згідно з цією методикою, План заходів має включати:

- вступ з коротким описом підстав, методики та процесу підготовки плану заходів;
- інформацію про головного розробника та інституційне забезпечення реалізації плану заходів;
- перелік і опис програм регіонального розвитку, які спрямовані на реалізацію передбачених стратегією завдань;
- перелік технічних завдань на проекти регіонального розвитку, структурованих за програмами регіонального розвитку;
- систему моніторингу та оцінки результативності реалізації плану заходів.

При цьому важливо відзначити, що зміст поняття «Програма регіонального розвитку» Плану заходів відрізняється від терміну «Регіональна цільова програма», яким означаються обласні цільові програми. У контексті Плану заходів: «Програма регіонального розвитку – це комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення цілей, визначених регіональною стратегією, оформлений як додаток до плану заходів, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою та відібрані на конкурсній основі». Як правило, розробники регіональних стратегій позначають регіональними цільовими

<sup>6</sup> <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#n13>

програмами стратегічні цілі стратегії. Наприклад, п'яти стратегічним цілям Стратегії розвитку Львівської області на період до 2020 року (Конкурентоспроможна економіка, Якість життя, Відкриті кордони, Розвинуте село та Туристична привабливість) в Плані РСР відповідають 5 програм регіонального розвитку з ідентичними назвами.

### ***Регіональні (обласні) цільові програми***

На сьогодні одним із ключових інструментів розвитку на регіональному рівні є регіональні (обласні) цільові програми розвитку (РЦП). Порядок розроблення, моніторингу та звітності про виконання обласних/районних цільових програм регламентуються Методичними рекомендаціями, розробленими Міністерством економіки України у 2006 році. Відповідні нормативні документи затверджуються у кожній області/районі окремо, зокрема у Львівській області – розпорядженням голови облдержадміністрації від 15 жовтня 2012 року «Про порядок розроблення обласних (бюджетних) цільових програм, моніторингу та звітності щодо їх виконання».

Згідно з цими документами, опис РЦП має включати таку інформацію: проблеми, на розв'язання якої спрямована програма; мету; перелік завдань і заходів; обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування, строки виконання завдань, заходів; координація та контроль за ходом виконання програми. Окрім описової частини, РЦП містить ряд додатків – паспорт, план ресурсного забезпечення по роках, перелік завдань, заходів та показників виконання, форми проміжних та підсумкового звітів.

Окрім цього, 25 жовтня 2016 року додатково було ухвалене рішення Львівської обласної ради «Про затвердження Порядку обговорення і внесення на розгляд обласної ради обласних (бюджетних) цільових програм, моніторингу та звітності щодо їх виконання», мета якого – вдосконалення процедури обговорення й затвердження обласних цільових програм та забезпечення дієвого контролю за станом і результатами їх виконання.

### ***Програми соціально-економічного і культурного розвитку***

Програми соціально-економічного та культурного розвитку (ПСЕР) розробляються обласними державними адміністраціями згідно з вимогами Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» із змінами. Ці документи регламентують типову структуру ПСЕР на середньостроковий період (до 5 років) та короткостроковий період (1 рік). Опис ПСЕР включає 47 розділів, зокрема: аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період; головні проблеми розвитку економіки і соціальної сфери; цілі і пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році тощо. Опис ПСЕР також включає низку додатків, зокрема:

- Перелік обласних цільових програм за головними напрямками діяльності соціально-економічного та культурного розвитку області, які передбачається фінансувати у поточному році, які, в свою чергу конкретизуються завданнями та заходами реалізації ПСЕР на поточний рік;
- Основні показники соціально-економічного розвитку області, на основі яких можна робити аналіз щодо виконання ПСЕР в розрізі трьох років.

Як правило, ПСЕР включають заходи регіональних цільових програм, державних цільових програм, державних субвенцій області на поточний рік.

### ***Проміжні висновки***

1. Нормативно-правова основа формально забезпечує процес регіонального розвитку – законодавчо визначений перелік документів, що регламентують державну регіональну політику; унормовані вимоги щодо розробки та реалізації ключових складових, зокрема

державної Стратегії регіонального розвитку України і Плану заходів з її реалізації, регіональних Стратегій розвитку та Планів заходів з їх реалізації, регіональних (обласних) цільових програм.

2. На сьогодні у всіх областях України наявні регіональні Стратегії розвитку до 2020 року та Плани їх реалізації, формально сформовані на основі підходів, запропонованих ЄС, зокрема – поєднанні політики підвищення рівня конкурентоспроможності територій та політики, спрямованої на недопущення зростання регіональних диспропорцій.

3. Програми соціально-економічного та культурного розвитку та регіональні (обласні) цільові програми, які на сьогодні є одним із ключових інструментів розвитку на регіональному рівні, регламентуються на основі законів, постанов Кабінету Міністрів України та відповідних нормативно-методичних документів.

4. Незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою в зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів стратегічних документів тощо.

## 5.2. Механізми реалізації регіональних (обласних) цільових програм та Планів заходів з реалізації регіональних Стратегій розвитку не забезпечують їх взаємодію.

### *Загальна характеристика програм регіонального розвитку*

Ще донедавна ситуація із регіональними цільовими програмами розвитку на Львівщині була вкрай незадовільною – значна кількість програм, частина з яких недофінансовувалась; фрагментарний публічний доступ до інформації про програми, а особливо – щодо їх виконання. Чи не єдиним джерелом інформації служив річний Звіт про виконання бюджету області, який не давав об'єктивної ситуації, оскільки відсутня була інформація щодо виконання програм не за фінансовими показниками. Щорічні комплексні звіти щодо результатів виконання Програми соціально-економічного розвитку області включали обсяги використаних коштів по галузях, набір завершених об'єктів, загальні кількісні показники тощо, що не дозволяло проаналізувати ефективність окремо взятої цільової програми. Таблиця 1 відображає ситуацію із динамікою кількості регіональних програм розвитку Львівської області за 2013-2017 роки.

Таблиця 1  
Кількість регіональних програм розвитку  
Львівської області за 2013-2017 роки

Рік	Загальна кількість програм	Кількість комплексних програм*	Загальний бюджет (грн.)
2013	50	21	125 195 400
2014	51	18	117 897 800
2015	79	23	199 390 000
2016	42	7	885 945 000
2017	39	6	895 717 520

\* Комплексні програми включають кілька цільових програм

Як видно із таблиці 1, 2015 рік став рекордним щодо кількості програм, що значно утруднювало їх менеджмент. Тому на 2016 рік Львівська обласна рада прийняла рішення щодо

скорочення кількості програм при одночасному збільшенні обсягів фінансування. При цьому низка програм була укрупнена в комплексні програми, які об'єднували кілька програм за галузевою ознакою (медицина, соціальна допомога, агропромисловий розвиток тощо).

Із 2016 року різко збільшився обсяг гарантованого фінансування програм – більше як у 4 рази. Якщо врахувати факт того, що ряд програм включають конкурсну складову, яка реалізується на умовах співфінансування з місцевими бюджетами та коштами громад, то загальний обсяг фінансування програм зріс набагато більше. У таблиці 2 наведена динаміка фінансування Програми проведення обласного конкурсу мікропроектів місцевого розвитку за останні 3 роки.

Таблиця 2  
Динаміка фінансування програми

Роки	2014-2015			2016			2017		
	ОБ	МБ	%	ОБ	МБ	%	ОБ	МБ	%
Джерела фінансування									
Сума (тис. грн.)	16 950	28 100	62	64 000	76 135	54	69 800	76 100	52

ОБ – обласний бюджет  
МБ – місцевий бюджет

Значно покращився публічний доступ до інформації. На сайтах Львівської обласної ради та обласної державної адміністрації на сьогодні достатньо висвітлюється наявна інформація щодо кожної програми з географією заходів/проектів, інфографікою, а головне – кварталними і річними звітами виконання програм. Аналіз цих звітів дав можливість переконатися про відсутність факту недофінансування програм, що регулярно спостерігалось в попередні роки.

#### **Взаємодія програм регіонального розвитку між собою**

Головними виконавцями 41-єї регіональної програми розвитку Львівської області на 2017 рік (згідно з паспортами програм) виступають 19 структурних підрозділів обласної державної адміністрації та управління господарсько-технічного забезпечення обласної ради.

При цьому, в окремих програмах співвиконавцями спільних завдань виступали профільні структури (департаменти, управління) Львівської облдержадміністрації по «своїх» заходах. Наприклад, згідно з паспортом Програми «Електронна Львівщина на 2015–2017 роки» головним виконавцем є департамент інформаційних технологій та господарського обслуговування. Аналіз переліку завдань і заходів програми у 2016 році засвідчив, що окрім головного виконавця програми по окремих заходах виконавцями виступали інші підрозділи облдержадміністрації (рішення Львівської обласної ради №167 від 31 травня 2016 року), що відображено у таблиці 3.

Таблиця 3  
Перелік виконавців окремих заходів  
Програми «Електронна Львівщина» у 2016 році

Назва завдання	Перелік заходів завдання	Виконавець заходу	Бюджет (тис. грн.)
2. Упровадження технологій е-урядування в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування області	2.4. Упровадження автоматизованих систем підтримки прийняття управлінських рішень. Створення та розвиток регіональної геоінформаційної	Департамент архітектури та розвитку містобудування	177,8

Назва завдання	Перелік заходів завдання	Виконавець заходу	Бюджет (тис. грн.)
	системи, автоматизованої системи моніторингу соціально-економічного розвитку		
	2.5. Створення, модифікація та розвиток офіційних веб-сайтів та веб-порталів місцевих органів влади. Створення та розвиток інформаційних систем електронної демократії в області.	Департамент внутрішньої та інформаційної політики	100,0
	2.6. Впровадження електронних систем в галузі освіти	Департамент освіти і науки	300,0
	2.7. Впровадження електронних систем в галузі охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я	500,0
	2.8 Впровадження системи енергомоніторингу для управління енергетивністю в області	Департамент економічної політики	100,0
5. Підтримка працездатності та забезпечення функціонування існуючих систем	5.3.3 Придбання Комплексу програмного КЗІ «Криптосервер» та клієнтських ліцензійний до нього	Львівський обласний контактний центр (гаряча лінія 112)	110,0

Важливо також відзначити, що у річному Звіті про виконання програми присутні додатки про використання коштів всіх співвиконавців окремих заходів програми.

Однак, незважаючи на фрагментарний характер взаємодії профільних структурних підрозділів Львівської облдержадміністрації по окремих заходах, в механізмах реалізації регіональних цільових програм не передбачається взаємодія заходів для досягнення комплексних завдань (вирішення проблем), які охоплюють різні сфери (галузі). Винятком є Програма розвитку освіти Львівщини (на 2013-2016 роки та 2017-2020 роки), в якій наявне поняття «Інтегровані заходи/проекти». Інтегровані проекти реалізуються на основі кооперації Програми розвитку освіти Львівщини з іншими регіональними програмами відповідно до вимог і процедур головного виконавця програми. Упродовж 2013-2017 років така кооперація Програми розвитку освіти Львівщини здійснюється з Програмою обласного конкурсу ініціатив громад за процедурами і вимогами останньої. При цьому рішення щодо відбору інтегрованих освітніх проектів приймаються Конкурсною радою Програми обласного конкурсу ініціатив громад, до складу якої входять представники департаменту освіти. Порядок використання коштів на реалізацію цих проектів також здійснюється згідно з Порядком фінансування Програми обласного конкурсу ініціатив громад.

Необхідно зазначити, що запропонований механізм кооперації із 2013 по 2017 роки успішно зарекомендував себе і освітня складова конкурсу ініціатив громад з року в рік збільшувала свою питому вагу, що демонструє таблиця 4.

Таблиця 4  
Динаміка фінансових показників  
за пріоритетом «Освітня галузь та дошкільні навчальні заклади»  
Програми обласного конкурсу ініціатив громад

Роки	2013		2014-2015		2016		2017	
	ОБ	МБ	ОБ	МБ	ОБ	МБ	ОБ	МБ
Джерела фінансування								
Загальна сума (тис. грн.)	6 250	10 100	16 950	28 100	53 976	77 916	69 800	76 100
Бюджет освітнього пріоритету (тис. грн.)	2 700	4 200	10 100	16 900	24 193	36 851	37 350	42 300
Відсоток освітнього пріоритету (%)	43%	-	60%	-	45%	-	53%	-

ОБ – обласний бюджет  
МБ – місцевий бюджет

Як видно із таблиці, освітня компонента регулярно «відбирала» від інших пріоритетів в середньому до 50% коштів загальної суми бюджету та за 5 років зростає з 6,9 млн. грн. до 79,7 млн. грн. (сума коштів обласного та місцевого бюджетів).

Відсутність же взаємодії профільних структурних підрозділів Львівської облдержадміністрації для досягнення комплексних завдань, які охоплюють різні галузі (що, як правило, має місце при реалізації заходів Стратегії регіонального розвитку) може призводити до дублювання заходів, неефективного використання і так обмежених коштів. Як приклад, таблиця 5 ілюструє подібну ситуацію у випадку двох обласних програм, які виконуються різними структурними підрозділами Львівської облдержадміністрації і вирішують спільне завдання – збільшити в області кількість осіб, охоплених регулярними фізкультурно-оздоровчими заняттями.

Таблиця 5  
Співставлення завдань регіональних програм  
«Розвиток освіти Львівщини» та «Спортивний майданчик» на 2017 рік

Назва завдання	Перелік заходів завдання	Виконавець заходу	Бюджет (тис. грн.)
<b>Програма розвитку освіти Львівщини на 2017-2020 роки</b>			
1.1. Забезпечити відповідність інфраструктури загальноосвітніх навчальних закладів потребам і запитам населення	1.1.4. Покращення спортивної інфраструктури навчальних закладів, які підпорядковані департаменту освіти і науки	Департамент освіти і науки Львівської облдержадміністрації	4 500,0
<b>Програма «Спортивний майданчик» на 2017 – 2021 роки</b>			
1. Облаштування спортивних майданчиків	1. Облаштування спортивних майданчиків з тренажерним обладнанням	Управління фізичної культури та спорту Львівської облдержадміністрації	21 000,0

### ***Взаємодія регіональних цільових програм та Стратегії регіонального розвитку***

Методичні рекомендації Міністерства економіки України, на основі яких у кожній області/районі діють нормативні документи про порядок розроблення обласних/районних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, строго регламентують основні стадії ініціювання, підготовки, порядку проходження експертизи, погодження та затвердження, здійснення контролю за виконанням. При цьому жодних вимог щодо відповідності регіональних (обласних/районних) цільових програм регіональним стратегіям розвитку не передбачено. Основними підставами для розроблення програми є існування проблеми на рівні регіону, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів; наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та *відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку регіону*. Ця «відповідність» розробниками програм трактується достатньо вільно і вони на свій розсуд декларують чи ні відповідність програми до Стратегії регіонального розвитку.

Так, із 41-єї регіональної цільової програми у Львівській області на 2017 рік тільки 6 програм (14,6%) задекларували 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 Львівщина.

При цьому варто зауважити, що навіть посилення у вступній частині опису програми на державну чи регіональну стратегії часто є декларативним і ще не означають конкретну прив'язку цілей, завдань і заходів програми до стратегічних та операційних цілей і завдань регіональної стратегії. Наприклад, Програма розвитку освіти Львівщини 2017-2020 у вступній частині зазначає, що «програма повністю узгоджується із Стратегією розвитку Львівщини до 2020 року». Зокрема програма декларує відповідність Стратегії Львівщини у сфері розвитку професійно-технічної освіти (Стратегічна ціль 2: Якість життя, Операційна ціль 2.3: Розвиток особистості, Завдання 2.3.1. Підвищення якості освітніх послуг):

- проведення реорганізації системи професійно-технічної освіти відповідно до потреб ринку праці;
- посилення ролі закладів вищої та професійно-технічної освіти в практичній підготовці фахівців з формуванням схильності до самозайнятості, ведення малого і середнього бізнесу;
- покращення матеріальної бази професійно-технічної освіти та організації баз практики.

Однак, в переліку завдань, заходів та показників Програми розвитку освіти Львівщини на 2017-2020 роки сфера професійно-технічної освіти взагалі не фігурує.

### ***Взаємодія регіональних цільових програм та Плану заходів з реалізації Стратегій регіонального розвитку***

Стратегія розвитку Львівщини до 2020 року та План заходів її впровадження на 2017-2018 роки розроблялись із 2015 року і були ухвалені Львівською обласною радою 29 березня 2016 року та 21 березня 2017 року відповідно. Під час розробки Плану заходів були опрацьовані понад 600 пропозицій – технічних завдань (ТЗ) на проекти, що в кінцевому результаті дало 241 проект, які й увійшли до Плану заходів, структурованих за п'ятьма програмами (стратегічними цілями). При цьому, львівським «ноу-хау» стало включення до Плану заходів регіональних (обласних) цільових програм (чи частини цих програм), що відображено у таблиці 6.

Таблиця 6  
Інформація щодо регіональних (обласних) цільових програм розвитку,  
включених до Плану заходів на 2017-2018 роки з реалізації  
Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року

Пріоритет Стратегії	Назва програми	Бюджет (тис.грн.)	
1. Конкурентоспроможна економіка	Підтримка малого бізнесу на засадах мікрокредитування	4 000	
	Комп'ютеризація навчальних закладів області	4 000	
2. Якість життя	Освітлення вулиць – запорука безпеки мешканців	120 000	
	Регіональна програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року у Львівській області у 2017-2018 роках	420 791	
	Розвиток дорожньої інфраструктури, будівництво, реконструкція, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування, комунальних доріг та вулиць	4 000 000	
	Реконструкція мережі водовідведення та водопостачання області	10 000	
	Реконструкція та капітальний ремонт житлових будинків із застосуванням енергозберігаючих технологій і обладнання та влаштування автономного опалення	500 000	
	Програма будівництва, реконструкції, капітального ремонту загальноосвітніх шкіл та інших навчальних закладів на 2017-2018 роки у Львівській області	100 000	
	Забезпечення реалізації капітального будівництва та реконструкції об'єктів охорони здоров'я	300 000	
	Забезпечення соціального захисту дітей у Львівській області	16 166	
	Електронна Львівщина	4 500	
	Розвиток освітнього округу в межах об'єднаної громади	15 500	
	Обласна цільова програма «Спортивний майданчик»	45 000	
	Обласна цільова програма «Спортивні споруди для всіх»	12 000	
	Обласна цільова програма «Спортивна школа» з поліпшення інфраструктури та матеріально-технічної бази дитячо-юнацьких спортивних шкіл та закладів резервного спорту	35 000	
	Реконструкція КЗ ЛОР «Львівський обласний клінічний перинатальний центр»	111 000 45 000	
	Проведення рекультивації полігонів твердих побутових відходів	200 000	
	Будівництво і реконструкція каналізаційних очисних споруд міст та сільських населених пунктів області	960 000	
	Енергозбереження в бюджетних установах	36 000	
	3. Відкриті кордони	Програма співфінансування проектів міжнародної технічної допомоги	30 000
	4. Розвинуте село	Програма розвитку мережі дошкільних навчальних закладів на 2017-2018 роки у Львівській області	100 000
Програма розвитку загальної середньої освіти в сільській місцевості на 2017-2018 роки		150 000	
5. Туристична привабливість	Реставрація пам'яток архітектури	54 244	

Як видно із таблиці, до Плану заходів включені заходи 16-и обласних цільових програм на суму 6,6 млрд. грн., що становить 39% від загальної кількості програм (41 програма).



### *Взаємодія Програм соціально-економічного і культурного розвитку та Планів заходів з реалізації регіональних стратегій*

В Україні ще за часів СРСР і до сьогодні існує традиція підготовки програм соціально-економічного розвитку територій (ПСЕР). Вони складаються на основі всебічного аналізу умов та факторів розвитку території. У результаті розробляються регіональні цільові програми розвитку регіону чи окремих галузей для оптимального використання наявних ресурсів та досягнення високого соціально-економічного ефекту.

В умовах глобальної економіки, що базується на знаннях, а не на матеріальних ресурсах, важливо чітко прорахувати можливі варіанти розвитку регіонального господарства у нестійкому навколишньому середовищі, що і забезпечує процес підготовки стратегії регіонального розвитку. Однак, законодавчо закріплена в Україні вимога щодо наявності ПСЕР змушує регіони щороку формувати ці плани та звітуватись за їх виконання. Ці дві системи (середньострокового/річного планування та стратегічного планування) постійно перетинаються і заважають одна одній.

На регіональному рівні, зокрема у Львівській області, це перетинання видно на прикладі наявності двох планувальних документів – ПСЕР, який акумулює заходи регіональних цільових програм і є продовженням радянської системи середньострокового/річного планування, та Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини, який уособлює сучасний підхід до регіонального розвитку на основі стратегічного планування і включає в себе (як було показано вище) заходи регіональних (обласних) цільових програм (чи частини цих програм). При цьому, якщо джерела фінансування та обсяги коштів ПСЕР ясно визначені, що робить документ дієвим, то непідтверджений бюджет обсягом 46,5 млрд. грн. на 2 роки Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини робить його по суті декларацією.

Оптимальною величиною щорічного бюджету Плану заходів з реалізації Стратегії могла б бути сума 1,3 млрд. грн., яка включала б в себе: кошти ДФРР – орієнтовно 200 млн. грн., кошти міжнародної технічної допомоги (Програма секторальної бюджетної підтримки ЄС, Програма Україна-Польща-Білорусь 2014-2020 тощо) – орієнтовно 300 млн. грн. та кошти обласних цільових програм – орієнтовно 800 млн. грн.

Починаючи із 2017 року, у Львівській області ПСЕР вперше була структурована згідно з стратегічними цілями Стратегії розвитку Львівської області. Також вперше в ПСЕР був відображений реалістичний фінансовий ресурс для досягнення запланованих показників на поточний (2017) рік і це, безумовно, є позитивним кроком в напрямку узгодження документів (ПСЕР і Стратегії), що відносяться до різних категорій планування. Однак, на цьому узгодження ПСЕР та обласних цільових програми із Стратегією розвитку Львівщини і завершується, оскільки обласні цільові програми фігурують в ПСЕР, як додаток, і їх зв'язок із Стратегією розвитку Львівщини полягає лише у фіксації ключових показників виконання, які слабо корелюються із показниками виконання, закладених у самих програмах.

Таблиця 7 ілюструє співставлення результативних показників Стратегії розвитку Львівщини, ПСЕР та Програми розвитку освіти на 2017 рік.

Таблиця 7  
**Основні показники  
 Стратегії розвитку Львівщини, ПСЕР  
 та Програми розвитку освіти на 2017 рік\***

Показники Стратегії розвитку Львівщини	Показники ПСЕР	Показники Програми розвитку освіти
Частка дітей охоплених дошкільною освітою (52% – 2016 рік, 56% – 2018 рік, 60% – 2020 рік)	52% дітей охоплено дошкільною освітою	Показники відсутні*
Чисельність дітей у ДНЗ на 100 місць, ос. (128 осіб – 2016 рік, 112 осіб – 2018 рік, 104 осіб – 2020 рік)	Розширення мережі ДНЗ на 1200 місць	Показники відсутні**
Частка малокомплектних шкіл у сільській місцевості (18% – 2016 рік, 14% – 2018 рік, 10% – 2020 рік)	Показники відсутні	Показники відсутні
Показники відсутні	100% під'єднання до мережі Інтернет ЗОШ I-III та I-II ступенів	Підключено до мережі Інтернет 114 ЗНЗ***
Показники відсутні	Закупівля 45 шкільних автобусів	Закупівля 15 шкільних автобусів
		Закупівля 3 спеціальних автобусів

\* Програма лише декларує, що станом на 01.01.2016 року у ДНЗ області виховується 70,4 тис. дошкільнят. Відсоток охоплення дошкільною освітою складає 50% (від 1 до 6 років), 87,4% (від 3 до 6 років), 100% (п'ятирічні).

\*\* Програма лише декларує, що станом на 01.01.2016 року кількість дітей у дошкільних навчальних закладах у середньому в області складає 144 дитини (у розрахунку на 100 місць).

\*\*\* При цьому загальна кількість ЗНЗ у Львівській області складає 1317 одиниць. Відповідно незрозуміло, чи на сьогодні 1203 ЗНЗ вже підключено до Інтернет і підключення ще 114 ЗНЗ дасть 100% виконання показника.

### **Проміжні висновки**

1. Ситуація із системою менеджменту регіональних цільових програм у Львівській області значно покращилась із 2016 року – скорочена їх кількість через укрупнення і збільшення кількості комплексних програм, в разі збільшене гарантоване фінансування, покращився публічний доступ до інформації про програми.
2. Незважаючи на фрагментарний характер взаємодії виконавців і співвиконавців по окремих заходах в рамках однієї програми, в механізмах реалізації регіональних цільових програм не передбачається взаємодія заходів для досягнення комплексних завдань (вирішення проблем), які охоплюють різні сфери (галузі).
3. Інноваційним механізмом взаємодії регіональних цільових програм можна вважати кооперацію Програми розвитку освіти Львівщини та Програми обласного конкурсу ініціатив громад, в результаті чого не тільки збільшується бюджет освітніх заходів, але й до вирішення освітніх проблем залучаються місцеві громади.
4. Незважаючи на деталізовані методичні рекомендації щодо розробки, моніторингу та звітності регіональних цільових програм, вимоги щодо відповідності цих програм стратегічним

і операційним цілям регіональних стратегій розвитку не існує, що не зобов'язує розробників і виконавців програм узгоджувати цілі, завдання і заходи програм із стратегічними і операційними цілями та завданнями регіональних стратегій. Так у Львівській області тільки 15% регіональних програм декларують свою відповідність Стратегії розвитку Львівщини. При цьому, часто ця відповідність є формальною.

5. Позитивним кроком формування значимих проектів по реалізації Стратегії регіонального розвитку Львівщини стало включення до Плану заходів з реалізації Стратегії обласних цільових програм, чи частини цих програм.

6. Непідтверджений бюджет Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини – обсягом 46,5 млрд. грн. на 2 роки, робить цей важливий планувальний документ декларативним. Реалістична сума 1,3 млрд. грн. на рік бюджету Плану заходів з конкретних джерел (ДФРР, Програма секторальної бюджетної підтримки ЄС, Програма Україна-Польща-Білорусь 2014-2020, обласні цільові програми) могла б стати основою його ефективної дії.

7. Щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку області (ПСЕР), що акумулюють заходи регіональних цільових програм і є продовженням радянської системи середньострокового та річного планування в значній мірі дублюють План заходів з реалізації Стратегії, який уособлює сучасний підхід до регіонального розвитку на основі стратегічного планування.

8. Позитивними кроками в практиці Львівської області можна вважати структурування ПСЕР згідно зі стратегічними цілями Стратегії розвитку Львівщини та відображення в ПСЕР реалістичного фінансового ресурсу для досягнення запланованих показників на поточний рік. Однак, при цьому кореляція показників виконання заходів в усіх документах (Стратегії, ПСЕР та регіональні програми) простежується дуже слабо, а то й відсутня.

### **5.3. Домінування соціальної складової над розвитковою регіональних (обласних) цільових програм не дозволяє їх ефективній інтеграції з Планами заходів з реалізації регіональних Стратегій розвитку.**

#### ***Соціальна і розвиткова складові регіональних цільових програм***

Аналіз змісту 41-єї регіональної (обласної) цільової програми Львівської області на 2017 рік засвідчив, що до суто «соціальних» можна віднести 23 програми (Програма боротьби з онкологічними захворюваннями, Програма забезпечення житлом дітей-сиріт тощо). 8 обласних програм, які прямо чи опосередковано орієнтовані на розвиток економічного потенціалу області:

- Програма підвищення конкурентоспроможності Львівської області (із бюджетом 2,0 млн. грн. на 2017 рік) орієнтована на зростання валового регіонального продукту; створення нових робочих місць; збільшення валової доданої вартості продукції, що виготовляється в регіоні; зміцнення позицій області як інвестиційно привабливого регіону;
- Комплексна програма підтримки та розвитку агропромислового виробництва (із бюджетом 11,2 млн. грн. на 2017 рік), мета якої створити передумови стабільного динамічного розвитку виробництва конкурентоспроможної продукції сільського господарства та переробної сфери малими суб'єктами господарювання та особистими селянськими господарствами для розбудови ефективної економіки села, як передумови формування самодостатніх територіальних сільських громад та запровадження засад сталого сільського розвитку;
- Програма розвитку дорожньої інфраструктури і фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг (із бюджетом 172,0 млн. грн. на 2017 рік);

- Програма з організації та безпеки дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях міст, інших населених пунктів Львівської області на 2015-2017 роки (із бюджетом 20,0 млн. грн. на 2017 рік);
- Програма енергозбереження для бюджетної сфери» (із бюджетом 31,3 млн. грн. на 2017 рік);
- Регіональна програма з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції на 2015-2018 роки (із бюджетом 6,0 млн. грн. на 2017 рік);
- Програма розвитку туризму та курортів у Львівській області на 2014-2017 роки (із бюджетом 0,5 млн. грн. на 2017 рік);
- Електронна Львівщина, мета якої підвищення ефективності управління соціально-економічним розвитком Львівської області, розвиток інформаційного суспільства (із бюджетом 3,2 млн. грн. на 2017 рік).

Інші 10 програм містять в собі і соціальну, і розвиткову складові, між якими часто важко провести межу, оскільки часто соціальну складову можна трактувати, як опосередковано розвиткову.

*Наприклад, збільшення кількості дитячих садків можна трактувати, як суто соціальний проект. З іншого боку наявність дитячих садків створює сприятливі умови для зайнятості батьків, мотивації молодих сімей залишатись на місцях, особливо в сільській місцевості, що вже трактується як економічна (розвиткова) складова.*

Таким чином, можна констатувати, що в 41-ій обласній цільовій програмі Львівської області соціальна і розвиткова складові співрозмірні із деяким переважанням соціальної.

**Соціальна і розвиткова складові Планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку** Європейський підхід виходить з тези, що регіональна політика – це передусім політика розвитку, яка пріоритезує заходи, спрямовані не на безпосереднє вирішення соціальних, екологічних чи інфраструктурних проблем, а на розкриття економічного потенціалу територій, збільшення продуктивності їх економіки, прибутковості місцевого бізнесу та рівня доходів населення. А це, відповідно, створює умови для загального підвищення соціальних стандартів та якості життя.

Як вже зазначалось вище, ключовим інструментом політики регіонального розвитку є регіональні стратегії. Ці стратегії впроваджуються через трирічні Плани заходів з їх реалізації і які є обов'язковим додатком до стратегій. У свою чергу, Плани заходів включають технічні завдання (ТЗ) на проекти, структуровані за цілями стратегій.

Аналіз технічних завдань на проекти, які лягли в основу Плану заходів на 2017-2018 роки з реалізації Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року, засвідчив, що по п'яти стратегічних напрямках (Конкурентоспроможна економіка, Якість життя, Відкриті кордони, Розвинуте село, Туристична привабливість) наявні 241 проект, з яких орієнтовно 92 проекти (38%) направлені на розкриття економічного потенціалу територій, інші 62% – проекти соціально-економічного характеру. Тобто співвідношення соціальної і розвиткової складових є співрозмірним з певним переважанням соціальної.

Однак, цей баланс різко змінюється, коли мова заходить про реальне фінансування проектів. Барометром ситуації тут виступає Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), який є джерелом державного співфінансування проектів регіонального розвитку, що відповідають

регіональним Стратегіям розвитку. В роз'ясненнях<sup>7</sup> Мінрегіону щодо підготовки проектів до ДФРР зазначено, що кошти ДФРР мають скеровуватись на «проекти розвитку», які створюють можливості для розвитку громад, розвитку робочих місць, інвестицій в людський капітал тощо. Однак, аналіз змісту проектів, поданих до фонду у 2015-2017 роках свідчить про протилежне. У 2015 році з коштів ДФРР Львівщині виділено 136,8 млн. грн. На цю суму були підтримані 52 проекти із 138-и поданих заявок. Аналіз підтриманих проектів засвідчив, що поняттю «розвитковий» не відповідав жоден із проектів. Головні критерії, які брались до уваги:

- можливість завершення реалізації проекту у поточному році;
- гарантований обсяг співфінансування з місцевого бюджету;
- ступінь будівельної готовності проекту.

У 2016 році з коштів ДФРР Львівщині виділено 222,5 млн. грн. На цю суму були підтримані 80 проектів із 244-х поданих заявок. Із підтриманих проектів інноваційного характеру з певним допуском можна назвати лише один проект «Перша УРБАН-бібліотека в Трускавці» (вартість 980 тис. грн.), оскільки і в цьому проекті домінують ремонтно-будівельні роботи і відсутнє запровадження нових технологій. Решта проектів – дзеркальне відображення проектів 2015 року.

Подібна ситуація спостерігається і в інших регіонах, що було відзначено Мінрегіоном, як ключова проблема ДФРР: «Водночас існують проблеми системного характеру, пов'язані із своєчасною розробкою якісних проектів та програм регіонального та місцевого розвитку. Значна кількість проектів, які в 2016 році стали переможцями регіональних конкурсів і подавалися на розгляд Міжвідомчої комісії при Мінрегіоні, не повною мірою відповідають сучасним вимогам і не спрямовані на створення умов або поштовху для розвитку регіонів чи окремих територій. Більшість з них зорієнтовані на вирішення поточних локальних проблем, а деякі з них навіть не відповідають власним регіональним стратегіям розвитку»<sup>8</sup>. Відповідно, пріоритетом щодо забезпечення сталого регіонального розвитку на 2017 рік для ДФРР мало стати: «Домогтися формування місцевими органами влади переліків проектів та програм, що подаються на фінансування з ДФРР, виключно розвиткових, які спрямовані на створення робочих місць, збільшення частки інноваційної продукції в її загальному обсязі, підвищують конкурентоспроможність регіонів, поліпшують якість інфраструктури, послуг та стандартів життя».

Тим не менше на сьогодні ситуація мало змінилася. У 2017 році з коштів ДФРР Львівщині<sup>9</sup> виділено 166,6 млн. грн. До відбору були допущені 370 заявок згідно з тематичними напрямками ДФРР:

- проекти співробітництва територіальних громад – 2 заявки;
- проекти об'єднаних територіальних громад – 48 заявок;
- проекти до Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини – 320 заявок.

У результаті конкурсного відбору перемогли 67 заявок. На реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних навчальних та медичних закладів (так званої квоти ДФРР) від Львівщини були підтримані 27 проектів (30% коштів ДФРР). Інші 40 підтриманих проектів (70% коштів ДФРР) відповідали критерію ДФРР: «Відповідають Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини». В контексті цього дослідження був проаналізований зміст цих 40-а проектів. Як і в попередні роки – переважно всі проекти соціального характеру: реконструкція, ремонт, добудова закладів освіти, медицини, народних домів. Інформація щодо

<sup>7</sup> <http://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-62334031>

<sup>8</sup> <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Regionet-magazine-2.pdf>

<sup>9</sup> <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4139>

заявок Львівщини, поданих до ДФРР у 2017 році наведена на сайті Мінрегіону «Проекти регіону»<sup>10</sup>.

### **Проміжні висновки**

1. Як в регіональних цільових програмах, так і в планах заходів з реалізації регіональних стратегій, зокрема у Львівській області, соціальна і розвиткова складові співрозмірні з деяким переважанням соціальної.
2. Державний фонд регіонального розвитку, як основний фінансовий інструмент реалізації проектів Планів заходів, на сьогодні ще не став акумулятором розвиткових проектів. Значна кількість підтриманих проектів, у тому числі із Львівщини не повною мірою спрямовані на створення умов або поштовху для розвитку регіонів. Більшість з проектів орієнтовані на вирішення поточних локальних проблем.

## **6. Загальні висновки**

1. Нормативно-правова основа формально забезпечує процес регіонального розвитку – законодавчо визначений перелік документів, що регламентують державну регіональну політику; унормовані вимоги щодо розробки та реалізації ключових складових, зокрема державної Стратегії регіонального розвитку України і Плану заходів з її реалізації, регіональних Стратегій розвитку та Планів заходів з їх реалізації, регіональних (обласних) цільових програм.
2. Незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою в зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів стратегічних документів тощо.
3. Системна проблема ефективності політики регіонального розвитку також проявляється на регіональному (обласному) рівні:
  - ✓ щорічні програми соціально-економічного та культурного розвитку області (ПСЕР), що акумулюють заходи регіональних цільових програм і є продовженням радянської системи середньострокового та річного планування в значній мірі дублюють плани заходів з реалізації стратегій, які уособлюють сучасний підхід до регіонального розвитку на основі стратегічного планування;
  - ✓ цілі, завдання і заходи регіональних цільових програм недостатньо узгоджуються із стратегічними і операційними цілями та завданнями регіональних стратегій. Часто «узгодження» є формальним;
  - ✓ незважаючи на фрагментарний характер взаємодії виконавців і співвиконавців по окремих заходах в рамках однієї програми, в механізмах реалізації регіональних цільових програм не передбачається взаємодія заходів для досягнення комплексних завдань (вирішення проблем), які охоплюють різні сфери (галузі);
  - ✓ кореляція показників виконання заходів в ключових планувальних документах області (Стратегія розвитку та План заходів з її впровадження, ПСЕР та регіональні програми) простежується дуже слабо, а то й відсутня;
  - ✓ непідтверджений бюджет Плану заходів з реалізації Стратегії Львівщини обсягом 46,5 млрд. грн. на 2 роки, робить цей важливий планувальний документ декларативним.

<sup>10</sup> <http://dfrr.minregion.gov.ua/region?RID=83>

4. В умовах дії двох систем планування (радянського середньострокового/річного планування та стратегічного планування), які пересікаються і заважають одна одній, в регіонах і, зокрема у Львівській області наявний позитивний досвід поступового зближення систем, а саме:

- ✓ апробований механізм кооперації регіональних цільових програм;
- ✓ включення до Плану заходів з реалізації Стратегії обласних цільових програми (чи частини цих програм);
- ✓ структурування програми соціально-економічного та культурного розвитку області (ПСЕР) згідно зі стратегічними цілями Стратегії розвитку Львівщини та відображення в ПСЕР реалістичного фінансового ресурсу для досягнення запланованих показників на поточний рік.

5. Державний фонд регіонального розвитку, як основний фінансовий інструмент реалізації проектів Планів заходів, на сьогодні ще не став акумулятором розвиткових проектів. Значна кількість підтриманих проектів, у тому числі із Львівщини не повною мірою спрямовані на створення умов або поштовху для розвитку регіонів. Більшість з проектів орієнтовані на вирішення поточних локальних проблем («латання дірок»).

## 7. Рекомендації

*У частині розробки нових чи формування змін до діючих регіональних (обласних) цільових програм на 2018 рік і в подальшому:*

1. В обов'язковому порядку вказувати в паспорті та описі обласних цільових програм, які цілі та завдання програм відповідають операційним цілям та завданням Стратегії розвитку Львівщини до 2020 року (Стратегії) з відповідним обґрунтуванням.
2. Унормувати в механізмах реалізації обласних цільових програм процедури можливої кооперації програм, якщо такі заходи орієнтовані на досягнення спільних завдань Стратегії розвитку Львівщини.
3. Узгоджувати показники виконання заходів програм з показниками інших планувальних документів, зокрема Стратегії розвитку та Плану заходів з її впровадження, Програми соціально-економічного та культурного розвитку області.
4. Розширити практику кооперації обласних програм, зокрема в частині включення до однієї програми окремих заходів та співвиконавців з інших програм.

*У частині корекції Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку Львівської області на період до 2020 року:*

1. В каталозі технічних завдань (ТЗ) на проекти Плану заходів здійснити об'єднання (укрупнення) окремих проектів, орієнтованих на спільні завдання Стратегії.
2. Здійснити коректування Плану заходів на 2019-2020 роки на предмет включення до Плану обласних цільових програм (чи їх частин) на основі підтверджених джерел фінансування.

*У частині підготовки регіональних проектів для спів-фінансування з коштів Державного фонду регіонального розвитку:*

1. Домогтися збільшення кількості розвиткових проектів, які спрямовані на створення робочих місць, збільшення частки інноваційної продукції в її загальному обсязі, підвищують конкурентоспроможність області та зменшення проектів, орієнтованих на вирішення поточних локальних проблем

*У частині організаційного забезпечення процесу формування політики регіонального розвитку та поширення позитивних практик:*

1. Сформувати Стратегічну групу при Львівській обласній державній адміністрації із числа експертів, представників структурних підрозділів облдержадміністрації та профільних комісій обласної ради для формування політики регіонального розвитку у Львівській області, зокрема оцінки і моніторингу виконання Стратегії розвитку, корекції Плану заходів з реалізації Стратегії на 2019-2020 роки тощо.

