

Зухба Олена Миколаївна  
Зухба Елена Николаевна  
Zukhba Olena  
к.е.н., доцент кафедри  
економічної теорії ДонНТУ  
elenazukhba@mail.ru

УДК: 338; 332.143

## **УГОДА МІЖ УРЯДОМ ТА МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

На основі аналізу результатів застосування інституту угоди між державою та місцевою владою в Донецькій області у 2008-2011 роках доведена необхідність їх подальшого інституційного розвитку.

На основе анализа результатов применения института соглашений между государством и местной властью в Донецкой области в 2008-2011 годах доказана необходимость их дальнейшего институционального развития

There are proved necessity of the agreements between state and local authorities institute further institutional development based on the analysis of the results of this Institute usage in the Donetsk region in 2008 - 2011

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.** Україна впродовж останнього десятиліття накопичила досвід нормативного врегулювання відносин держави з регіонами й продовжує вдосконалювати відповідну правову базу. Звичайно, цей досвід вимагає критичного підходу з огляду на те, що майже до кінця ХХ ст. нормативно-правове поле з питань регулювання розвитку регіонів характеризувалося концептуальною невизначеністю, системною неузгодженістю та інституційною незавершеністю.

Сьогодні в Україні лише розпочинають діяти спеціальні законодавчі акти, які регулювали б вплив держави на розвиток регіонів, деякі з чинних

законів так чи інакше унормовують питання розподілу повноважень між органами влади різного рівня або опосередковано регулюють інші правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів. Одним з інструментів реалізації регіональної політики стали так звані угоди між центральними та місцевими органами влади, перехід до яких став можливим після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [9]. Соціальна спрямованість та економічна доцільність використання ресурсів суспільства визначають, що в угодах між органами влади регіонального та національного рівня чітко визначаються зобов'язання сторін, об'єктом яких є результат та критерії його оцінки. Тобто на момент укладання угоди формулюється відповідальність уряду і місцевої влади за кінцевий результат її реалізації [8].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, у яких розпочате вирішення даної проблеми і на які спирається автор.** Проблеми суспільного регулювання державної регіональної політики завжди були в центрі уваги провідних вітчизняних та зарубіжних науковців [1; 3 - 6; 10; 12 - 15], але деякі проблеми її ефективного управління потребують подальшого вивчення. Зокрема, не зважаючи на позитивний досвід застосування договірних відносин між урядом та регіонами, на сьогодні такі угоди укладено лише з шістьма з 27 регіонів: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською областями. Варто зазначити, що чинні угоди спрямовані передусім на вирішення короткострокових і середньострокових локальних соціально-економічних проблем регіонів та мають в цілому недостатню орієнтованість на довгострокову перспективу. Це означає, що існують певні перешкоди застосування цього інструменту регіональної політики, які потребують дослідження.

**Виділення невирішених раніше питань загальної проблеми, яким присвячується дана стаття та формулювання цілей статті (постановка задачі).** Основною причиною, що обумовлює необхідність запровадження договірних відносин між урядом та регіонами, є неефективність субвенційних механізмів

фінансування проектів в рамках стимулювання розвитку регіонів та підтримки депресивних територій. Серед позитивних наслідків укладання і реалізації угод між урядом і регіонами слід визнати такі, як можливість повсюдного запровадження стратегічного планування регіонального розвитку; концентрацію ресурсів регіонів та держави для вирішення найгостріших проблем місцевого розвитку; узгодження інтересів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку; диверсифікацію джерел ресурсів регіонального розвитку, у тому числі, можливість широкого залучення приватного капіталу, задіяння потенціалу державно-приватного партнерства для фінансування регіональних та міжрегіональних проектів; підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем розвитку регіону; чітке визначення зобов'язань сторін, спільна відповідальність уряду і місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених завдань тощо [20].

**Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Про результативність застосування такого інструменту регіональної політики можна судити на основі аналізу його впливу на соціально-економічний розвиток Донецького регіону. У 2011 році завершено реалізацію Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області, яка передбачала узгоджену діяльність сторін протягом 2007-2011 років щодо здійснення спільних заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, а також Стратегії економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року [16].

Реалізація спільних заходів угоди щодо регіонального розвитку Донецької області дозволила забезпечити стабільне зростання в реальному секторі економіки, збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів, що

сприяло вирішенню соціальних та економічних проблем в регіоні. Так, реалізація проектів протягом 2008-2011 років в рамках Угоди забезпечила зростання загального обсягу промислового виробництва у порівнянних цінах на 10%, а реалізації продукції в діючих цінах – на 84,9 млрд грн [17]. У структурі реалізованої промислової продукції значно збільшилась частка продукції вугільної галузі, виробництва коксу, продуктів нафтопереробки, хімічної та нафтохімічної галузі.

Збільшення обсягів виробництва продукції забезпечено за всіма видами діяльності у промисловості, крім легкої промисловості. Найбільшого приросту досягнуто в хімічній та нафтохімічній промисловості – на 42,1%, вугільній галузі – на 20,3%, добуванні корисних копалин, крім паливно-енергетичних – на 17,2%, машинобудуванні – на 15,5%, виробництві коксу, продуктів нафтопереробки – на 11,9%, металургійному виробництві та виробництві готових металевих виробів – на 11,1%, виробництві та розподіленні електроенергії – на 8,2%. У вугільній промисловості видобуток вугілля зріс на 14,7%, виробництво готового вугілля – на 20,3%: [2]

Слід зазначити, що незважаючи на позитивні тенденції, економіка підприємств галузі досі залишається незбалансованою, витрати на виробництво вугільної продукції не покриваються надходженням коштів від її реалізації<sup>1</sup>. Попри те, що за 2011 рік фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування в цілому по галузі позитивний – 888,9 млн. грн. прибутку (за 2010 рік – 2249,0 млн.грн. збитків), існує низка проблем розвитку та реструктуризації вугільної галузі, які залишаються в регіоні невирішеними.

Важливим досягненням взаємодії центральних та місцевих органів влади у рамках угоди щодо регіонального розвитку Донецької області стало опрацювання питання щодо створення вертикально інтегрованої, ефективно діючої енергетичної компанії у вигляді Українського паливно-енергетичного

---

<sup>1</sup> Собівартість 1 тонни вугільної продукції по вуглевидобувних підприємствах області, підпорядкованих Міненерговуглепрому України, склала 1191,47 грн. при ціні реалізації 682,07 грн. (різниця – 509,4 грн.). [19]

концерну, яке намічено урядом після завершення процесів роздержавлення вугледобувних підприємств та визначення оптимальної структури управління вітчизняним паливно-енергетичним комплексом<sup>2</sup>. Для прискорення приватизації державних шахт розроблено проект Закону «Про розвиток та особливості приватизації, роздержавлення вугледобувних підприємств». Цей закон визначає особливості правового, економічного та організаційного регулювання розвитку та роздержавлення майна вугледобувних підприємств, особливості діяльності роздержавлених вугледобувних підприємств. Всі ці заходи спрямовані на підвищення ефективності виробничо-господарської діяльності паливно-енергетичного комплексу України [19].

Результатом від реалізації пріоритетного напрямку угоди між державою та місцевими органами влади Донецької області стало, по-перше, створення нормативно-правового забезпечення оптимізації реструктуризації галузі; по-друге, підвищення рівня безпеки праці та зниження рівня безробіття в шахтарських містах до 4 % (за методологією Міжнародної організації праці), по-третє, стабілізація рівня видобутку високоякісної вугільної продукції; по-четверте, досягнута економія бюджетних коштів, які виділяються щороку на утримання вугільної галузі, на 1,6 млрд. гривень; по-п'яте, вирішені деякі екологічні проблеми регіону (покращення екологічного гідрогеологічного стану територій міст Горлівки та Білозерського внаслідок впровадження комплексу заходів, передбачених відповідними проектами).

Надійне та ефективне функціонування систем життєзабезпечення у населених пунктах також забезпечується спільними заходами уряду та місцевої влади. За рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам зроблено модернізацію та реконструкцію каналу Сіверський Донець – Донбас та Другого Донецького водопроводу, які забезпечують більше 90% централізованого водопостачання Донбасу. Це дало змогу надавати більш якісні послуги населенню з водопостачання. Результатом від

---

<sup>2</sup> Донецькою облдержадміністрацією спільно з Інститутом економіки промисловості НАН України підготовлений проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про створення Українського паливно-енергетичного концерну».

реалізації цього пріоритетного напрямку стало стабільне водозабезпечення населення та господарського комплексу регіону; підвищення якості питної води у середньому на 8 відсотків; заощадження 110,3 млн. кВт\*г на рік електроенергії; зниження втрат води по каналу на 20,2 млн. куб. метрів на рік, що складає біля 25% річних втрат у 2007 році; подолання збиткової діяльності підприємства та створення власного інвестиційного ресурсу за рахунок амортизаційних нарахувань у сумі 38 млн. гривень.

В рамках виконання угоди зусилля було спрямовано на вирішення житлових проблем населення: відновлено експлуатаційні характеристики житла (відремонтовано 601 порожню квартиру комунальної власності, відселено мешканців 28 аварійних будинків у відремонтовані квартири); поліпшено умови проживання 4,7 тис. родин; створено об'єднання співвласників багатоквартирних будинків; відновлено житловий фонд, постраждалий внаслідок проведення гірничо-видобувних робіт. [18].

Враховуючи наявність існуючих екологічних проблем та з метою створення умов для покращання екологічної ситуації в регіоні спільні дії уряду та Донецької облради були спрямовані на будівництво регіональних полігонів твердих побутових відходів в області. За період виконання заходу «Будівництво регіональних полігонів твердих побутових відходів» було введено в експлуатацію першу чергу полігону ТПВ м. Краматорськ, полігон ТПВ м. Маріуполь, полігон ТПВ м. Ясинувата. Фактично було утилізовано 491,5 тонн пестицидів, або 77% від наявної кількості, що дало змогу поліпшити екологічний стан регіону. З метою запобігання надзвичайним ситуаціям в рамках спільних заходів було здійснено перепоховання законсервованого сховища радіоактивних відходів, виконано роботи із запобігання негативного впливу на довкілля фосфорних шламів ВАТ «Содовий завод» у місті Слов'янськ, вивезено та утилізовано 420 тонн фосфатних шламів. Значно збережено та суттєво відновлено природно-заповідний фонд області (створено національні парки України «Меотида», «Донецький кряж»), збільшено загальної площі природно-заповідного фонду,

збережено біорізноманіття природи, поліпшено умови вирощування та збереження унікального колекційного фонду рослин майже 1300 видів.

Суттєвим напрямком регіональної соціальної політики є створення сучасної інфраструктури. В рамках пріоритетного напрямку «Розбудова та модернізація інфраструктури» побудовано дороги (кільцевого обходу міста Донецька між Дніпропетровським та Маріупольським напрямом), що дозволило розвантажити м. Донецьк - до 10 тис. автомобілів на добу. В результаті до 30 млн. гривень на рік заощаджуватимуться видатки на ремонт та утримання міських доріг; зменшаться кількість шкідливих викидів у атмосферу до 5 відсотків загальної кількості викидів; зросте швидкість транзитного транспортного потоку до 140 кілометрів на годину, зменшаться відстані та строків доставки вантажів, що на 17% зменшить складові собівартості вантажних автоперевезень. Прискорений розвиток індустрії будівельних дорожніх матеріалів сприятиме розвитку супутніх галузей промисловості в районах, що прилягають до автомобільних доріг, та створенню нових робочих місць.

В рамках угоди регіональної та центральної влади здійснена модернізація міжнародного аеропорту в Донецьку, що в перспективі дасть можливість виконувати функції мультимодального транзитного пасажирського та вантажного вузла Східної України. Це дало можливість приймання всіх видів сучасних повітряних суден за будь-яких метеорологічних умов, підвищило рівень безпеки польотів і створило комфортні умови для пасажирів та поліпшило умови багажних перевезень.

Успішно здійснена низка заходів з модернізації інфраструктури, що сприяла проведенню чемпіонату Європи по футболу у 2012 році, зокрема, проведена реконструкція спортивних споруд, будівництво та модернізація закладів культури, студентських та інших гуртожитків.

Таким чином, аналіз впливу виконання спільних заходів Угоди на соціально-економічний розвиток Донецького регіону показав, що вони

привели до суттєвих позитивних тенденцій в економіці регіону та покращили соціальну сферу суспільства.

Але, фінансування не в повному обсязі багатьох спільних заходів Угоди призвело до неналежного виконання деяких заходів, що значно знизило кінцевий соціальний і економічний ефект від них. У цього є інституційні причини, які потребують негайного усунення. Так, у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» [7] установлено, що надходження від приватизації державного майна понад обсяги, визначені додатком № 2 Закону, про який йдеться, у сумі не менше 2.000.000 тис. гривень спрямовуються на Державний фонд регіонального розвитку у порядку, визначеному законом. Проте до цього часу законодавчого оформлення такого Фонду, на жаль, не відбулося. У цьому контексті постає проблема обмеження терміну використання коштів Фонду у разі створення його у якості бюджетної складової. Адже проекти регіонального розвитку розраховуються і виконуються, як правило, тривалий час, що перевищує один рік. Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, який складає один календарний рік і починається 1 січня кожного року та закінчується 31 грудня того ж року [7; статті 2, 3].

Тобто кошти Фонду, у разі створення його як бюджетного, можуть виявитися з певних причин не освоєними. Причому до складу цих коштів можуть увійти і кошти зовнішньої допомоги (наприклад, кошти фондів ЄС), що не є позитивним сигналом для донорів, у яких можуть виникнути сумніви щодо спроможності України ефективно використовувати виділені ними кошти на цільові потреби регіонального розвитку. Окрім того, на користь створення Фонду як накопичувального свідчить запровадження в Україні повномасштабного державного стратегічного планування соціально-



економічного розвитку при гармонізації середньострокового економічного та бюджетного планування з використанням єдиної системи показників кінцевих результатів діяльності органів виконавчої влади [11].

Інституційно-правовим шляхом вирішення зазначеної проблеми є, зокрема, внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України щодо оптимізації порядку взаєморозрахунків між бюджетами різних рівнів, що створить належне підґрунтя для реалізації бюджетної реформи в Україні. Потребує удосконалення також порядок організації бюджетного процесу, розроблення механізму урахування пропозицій органів місцевого самоврядування під час формування проекту державного бюджету.

**Висновки за даними дослідження. Перспективи подальших пошуків (розробок) у даному напрямку.**

Таким чином, аналіз результатів економічного розвитку Донецької області за останні чотири роки показав, що угода між державними та місцевими органами влади є дієвим та ефективним інструментом проведення регіональної соціальної та економічної політики, але він потребує подальшого інституційного розвитку.

#### Література

1. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Довідка про виконання Програми економічного і соціального розвитку Донецької області за 2011 рік // [www.donoda.gov.ua/main/ua/1620.htm](http://www.donoda.gov.ua/main/ua/1620.htm)
3. Жук В. Підвищення ефективності реалізації угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами // [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua)
4. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні – К.: НІСД, 2011. – 47 с.
5. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
6. Марущак В. П. Державне управління і функції управління // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. -X. : Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2006. -№ 1 (27). - С. 99-109.
7. Про Державний бюджет України на 2012 рік: закон України від

22.12.2011 року № 4282-VI //zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4282-17.

8. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 751 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1546

9. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/annot/2850-15>

10. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2001. - С. 130-131

11. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець Ковачич; за заг.ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.

12. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець Ковачич; за заг.ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.

13. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.

14. Стеценко Є. В. Застосування маркетингу територій у діяльності органів влади // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 193–197.

15. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

16. Стратегія економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 року - Режим доступу: [www.donoda.gov.ua/data/upload/publication/main/strategy.pdf](http://www.donoda.gov.ua/data/upload/publication/main/strategy.pdf)

17. Тенденції економічного і соціального розвитку та оцінки ситуації за 2011 рік - Режим доступу: [www.donoda.gov.ua/main/ua/1620.htm](http://www.donoda.gov.ua/main/ua/1620.htm)

18. Узагальнена інформація для проведення оцінки ефективності здійснення спільних заходів Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою: аналітичні матеріали Головного управління економіки Донецької облдержадміністрації.

19. Узагальнені матеріали про стан виконання у 2011 році центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування спільних заходів Угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою - Режим доступу: [www.donoda.gov.ua](http://www.donoda.gov.ua)

20. Управління регіональною економікою: навч. посіб. / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко ; ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана". - К. : КНЕУ, 2009. - 471 с.