

Л. М. Мельничук,
к. держ. упр., докторант,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ

L. Melnychuk,
PhD in Public Administration, Postdoctoral Student,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

PLANNING OF THE SOCIAL DEVELOPMENT OF UKRAINE'S REGIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL PROCESSES

У межах статті визначено основні системи планування соціального розвитку регіонів: стратегічне, просторове та програмно-цільове планування. Досліджено впровадження означених видів планування у практиці державного управління соціальним розвитком регіонів України. Виявлено ключові проблеми планування соціального розвитку регіонів, основні з яких відсутність взаємоузгодженої системи програмних документів, моніторингу їх реалізації та оцінювання ефективності й результатів територіального впливу. Визначено та обгрунтовано пріоритетні напрями оптимізації системи планування у сфері державного управління соціальним розвитком регіонів, зокрема, нормативно-правове врегулювання основних засад стратегічного планування розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні, встановлення єдиних методологічних підходів до планування соціального розвитку регіонів, удосконалення механізму розробки та оцінювання реалізації соціальних цільових програм.

In the article are examined basic systems of planning social development of regions: strategic, territorial and target programmatic planning. There is researched implementation of these types of planning in the practice of the government social development of Ukraine's regions. Key problems of planning social development of the regions are educed. These are the absence of a mutually agreed system of program documents, monitoring their implementation and evaluating the effectiveness and results of territorial influence. There are defined and grounded priority areas of optimization planning system in public administration of the social development of regions, in particular legal regulation of basic principles of strategic planning at national, regional and local level, establishing a common methodological approach to planning of the social development of regions, improve the mechanism for working-out and evaluation the social target programs.

Ключові слова: соціальний розвиток, розвиток регіонів, державне управління, стратегічне планування, просторове планування, програмно-цільове планування.

Key words: social development, development of regions, public administration, strategic planning, territorial planning, target programmatic planning.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Планування в системі державного управління виступає одним з найважливіших інструментів забезпечення державно-управлінського впливу на соціальну реальність, у тому числі у її регіональному вимірі, засобом підвищення координованості та прогнозованості дій центральних та місцевих органів влади, досягнення принципу збалансованості інтересів та встановлення партнерства між владою, бізнесом та громадянським

суспільством. Тому необхідність та актуальність планувальної діяльності не викликає сумнівів, що обумовило тематику цього дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми системи державного планування на різних управлінських рівнях досліджувались багатьма науковцями як у теоретичному, так і в прикладному ас-

пектах. Їм присвячені роботи таких учених, як: О. Берданової, О. Бобровської, В. Вакуленка, З. Варналія, М. Вишиванюка, В. Геєця, І. Дегтярової, М. Згуровського, Н. Кизима, Т. Лозинської, В. Мамонової, І. Манцурова, С. Романюка, Ю. Шарова та багатьох інших. Незважаючи на досить широкий перелік праць, присвячених дослідженню системи планування, недостатньо висвітленими залишаються питання обґрунтування напрямів вдосконалення системи планування соціального розвитку регіонів, що визначає цілі даної роботи.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — дослідити впровадження системи планування у практиці державного управління соціальним розвитком регіонів, виявити ключові проблеми програмно-планувальної діяльності органів влади, окреслити основні напрями його удосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Аналіз теоретичних досліджень та практичної державно-управлінської діяльності у сфері соціального розвитку регіонів дозволяє стверджувати, що на сьогодні в Україні функціонує кілька систем планування: стратегічного, просторового та програмно-цільового.

Стратегічне планування передбачає визначення цілей і завдань, спрямованих на досягнення бажаних результатів в умовах нестійкого внутрішнього та зовнішнього соціально-економічного і політичного середовища, й на відміну від довгострокового планування розраховане на нестабільне навколишнє середовище, можливу зміну чинників розвитку, які важко спрогнозувати [7, с. 225]. Запровадження стратегічних документів покликане визначити та нормативно закріплювати загальнодержавні пріоритети, пріоритети для окремо взятих регіонів та важливих сфер суспільного життя, економічного і соціального розвитку. Врегулювати питання щодо визначення системи стратегічного планування розвитку країни та її територіальних складових, передбачалося шляхом прийняття проекту Закону України "Про стратегічне планування", поданого у Верховну Раду України з ініціативи Уряду країни (р/№ 9407 від 03.11.2011). Проте даний законопроект після прийняття його за основу так і залишився без подальшого розгляду українським парламентом.

Разом з тим, в Україні прийнято та впроваджується низка стратегій реформ чи стратегій розвитку загальнодержавного та регіонального рівня, які, з-поміж іншого, спрямовані на вирішення проблем соціального розвитку регіонів. Основним стратегічним документом розвитку держави на сьогодні виступає Стратегія сталого розвитку "Україна 2020" [6], мета якої — впровадження в Україні європейських стандартів життя.

Як дорожню карту розвитку визначено 62 реформи та програми розвитку держави, серед яких реформи сфери трудових відносин; системи соціального захисту; охорони здоров'я; освіти; пенсійна реформа; реформи децентралізації, державного управління та регіональної політики. При цьому серед соціальних реформ першочерговою визначено лише реформу охорони здоров'я. Відповідно визначено мету та основні напрями реформування лише цієї сфери. Решта мають здійснюватися у відповідності до щорічних планів дій щодо реалізації положень Стратегії, при цьому "їх зміст може змінюватись у процесі реалізації" [6].

Першочерговою виступає також реформа децентралізації, метою якої є "відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування" [6].

Фактично Стратегія сталого розвитку визначає лише ключові сфери реформування, що потребує додаткового визначення пріоритетних завдань самих реформ. Слід зауважити, що на сьогодні відсутній стратегічний документ, який би окреслив загальнодержавні пріоритети соціального розвитку в цілому, хоча була спроба Міністерства соціальної політики розробити та затвердити Концепцію соціального розвитку України до 2023 року [3]. Водночас нині впроваджується низка стратегічних документів, спрямованих на вирішення тих чи інших соціальних проблем та стратегій реформ окремих галузей соціогуманітарної сфери.

Передусім, з метою об'єднання суспільства довкола розуміння цінності прав і свобод людини, які захищаються на основі принципу рівності та без дискримінації прийнято Національну стратегію у сфері прав людини (Указ Президента України від 25.09.2015 № 501/2015). Стратегія зосереджена на вирішенні основних системних проблем у сфері захисту прав і свобод людини та нових викликах суспільства, хоча не вичерпує повністю проблематику у зазначеній сфері. Удосконалення системи захисту прав людини передбачено здійснювати з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою засад і принципів. Зокрема серед принципів Стратегії — гарантування рівності та недискримінації у забезпеченні прав і свобод людини, в тому числі соціальних.

Водночас принцип рівності безпосередньо за територіальною ознакою визначається лише стосовно окремих категорій громадян, а саме дітей (шляхом забезпечення рівного доступу до необхідних їм послуг незалежно від місця проживання), а також у певних сферах реалізації соціальних прав, зокрема, охорони здоров'я та освіти (шляхом забезпечення відповідності потребам територіальних громад медичної та освітньої інфраструктури; забезпечення рівності у реалізації права на освіту без будь-яких привілеїв чи обмежень за ознакою місця проживання).

З метою поетапного зниження в Україні масштабу бідності, соціального відчуження та запровадження нових механізмів її запобігання схвалено Стратегію подолання бідності (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р). Слід відмітити, що Стратегія гармонізована з Цілями сталого розвитку ООН (2015—2030 роки) [5], що передбачають розв'язання проблем подолання бідності та зменшення нерівності, підвищення рівня життя та забезпечення доступу до базових послуг для всіх верств населення, розвиток соціальної інфраструктури та розширення можливостей для самореалізації в безпечному середовищі. Стратегія узгоджується зі стратегічними цілями ЄС, зокрема, цілями інклюзивного зростання Стратегії "Європа 2020" [9]. В Стратегії визнається необхідність врахування специфіки регіонів, що зумовлене "територіальним забарвленням" проблем бідності та соціальної ізоляції, відповідно окремі напрями, завдання чи шляхи реалізації мають

територіальний вимір. Зокрема заходи в межах таких основних напрямів Стратегії, як розширення доступу до продуктивної зайнятості, сприяння зростанню доходів населення від зайнятості та виплат у системі державного соціального страхування для забезпечення умов гідної праці; забезпечення доступу населення до послуг соціальної сфери незалежно від місця проживання, мінімізація ризиків соціального відчуження сільських мешканців, найбільш вразливих категорій населення та внутрішньо переміщених осіб, мають територіально-спрямований характер, оскільки передбачають здійснення діяльності, спрямованої на подолання бідності сільського населення, в окремих випадках — малих населених пунктів.

Доречно зауважити, що у регіональному контексті це суттєвий крок вперед у порівнянні з положеннями Стратегії подолання бідності попереднього періоду (Указ Президента України від 15.08.2001 № 637/2001), територіальний вимір якої обмежувався лише вказівкою на необхідність здійснення реалізації регіональних програм зайнятості, створення правової основи соціально-трудових відносин на селі.

Крім означених, прийнято та впроваджуються: Стратегія реформування системи надання соціальних послуг (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 № 556-р); Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року (розпорядження КМУ від 14.09.2016 № 672-р); Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013); Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року (Указ Президента України від 09.02.2016 № 42/2016); Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 року (Указ Президента України від 22.10.2012 № 609/2012); Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року (Указ Президента України від 27.09.2013 № 532/2013); Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року (Указ Президента України 08.04.2013 № 201/2013).

Однак лише окремі з них містять положення територіально-спрямованого характеру, що полягає в межах:

- стратегії розвитку освіти — забезпечення гарантій для реалізації права на освіту незалежно від місця проживання і форми здобуття освіти шляхом розширення мережі навчальних закладів до повного задоволення потреб населення, урізноманітнення форм здобуття освіти;

- реформи соціальних послуг — розширенні переліку соціальних послуг, що надаються за місцем проживання їх отримувачів;

- стратегії розвитку державної молодіжної політики — розроблення та затвердження регіональних програм; передача функцій з реалізації політики органам місцевого самоврядування та громадським об'єднанням, що представляють інтереси молоді.

Відтак, система стратегічних документів соціального спрямування носить фрагментарний характер, не охоплюючи усього спектру сфер реалізації соціальних прав, розвитку неформального інституційного середовища, в тому числі соціального капіталу, соціальної відповідальності. Крім того, спільним недоліком усіх галузевих стратегічних документів слід назвати, їх існую-

чий статус, а саме затвердження урядовим розпорядженням (3 акта) чи рішенням глави держави (5 актів), що унеможливує визначити їх методологічним документом для діяльності усіх суб'єктів державного управління у соціогуманітарній сфері. Зокрема їх положення носять рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, в той час як більшість визначених окремими стратегіями завдання повністю або частково належать саме до їх відання. При цьому в умовах реформи децентралізації роль органів самоврядування в забезпеченні соціального розвитку відповідної території буде лише зростати відповідно зростатимуть ризики невиконання значної частини положень стратегічних документів. До того ж, вони неповною мірою виконують функцію узгодження та координації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, передусім вертикальної координації, що зумовлюється слабким представництвом навіть місцевих державних адміністрацій у виконанні відповідних планів заходів. Яскравою демонстрацією виступає План заходів з реалізації Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 419-р), в якому місцеві органи виконавчої влади (лише регіонального рівня) визначені відповідальними виключно за один захід із 22 наявних — це забезпечення інформування населення про види соціальних послуг і допомог, які надаються суб'єктами соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю.

Принципово інша ситуація щодо стратегічного планування регіонального розвитку, що має всі формальні ознаки ефективного функціонування та здійснення якого передбачено законами України "Про засади державної регіональної політики", "Про стимулювання розвитку регіонів". Ними, зокрема, встановлено, що відповідно до визначених пріоритетів політики розробляються, затверджуються та впроваджуються система взаємопов'язаних документів, що включає державну та регіональні стратегії регіонального розвитку, плани заходів з їх реалізації. Крім того, сформовано єдині методологічні підходи до стратегічного планування регіонального розвитку (постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 931 та № 932).

Зокрема нині виконується Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385), яка в цілому розроблена відповідно до європейських стандартів та з урахуванням планових і бюджетних циклів ЄС. Однак, характерною особливістю Стратегії, як і усієї нормативної бази регіональної політики, є те, що досягнення соціальних цілей регіонального розвитку передбачається переважно завдяки підвищенню рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення, які лише доповнюються здійсненням заходів, спрямованих на зменшення диспропорцій у доступі до базових послуг шляхом розвитку соціальної інфраструктури (проте, переважно, освіти, охорони здоров'я та житлово-комунального господарства). Відповідно за такого підходу подолання міжрегіональної нерівності та нерівномірності соціального розвитку за усіма його складовими наперед неможливо.

Крім того, у кожному регіоні розроблено та впроваджуються регіональні стратегії розвитку регіонів із відповідними планами дій, які узгоджені між собою у

часі реалізації (крім м. Києва). Основними проблемами регіональних стратегій залишаються декларативність одних і надмірна деталізованість та переобтяженість інформацією інших стратегій; статичний характер та неможливість оновлення; складність використання для формування планів заходів щодо їх реалізації.

Просторове планування території, на відміну від стратегічного, має вузький, конкретний, законодавчо закріплений зміст і визначається як процес регулювання використання територій. Територія є надзвичайно важливим та обмеженим ресурсом, її ефективне використання значною мірою впливає на суспільний розвиток. У цьому контексті обов'язковим структурним елементом, фізичною основою реалізації стратегії місцевого розвитку мають стати генеральний план та відповідна містобудівна документація, з чого випливає необхідність тісної ув'язки останніх з положеннями стратегічного плану. Розробка довгострокового стратегічного документа необхідна для визначення діючих тенденцій і закономірностей місцевого розвитку, формування на цій основі сценаріїв перспективного соціально-економічного та екологічного розвитку, визначення етапів і термінів досягнення місцевих пріоритетів [1, с. 9].

Основними нормативно-правовими документами просторового планування виступають закони України:

— Про Генеральну схему планування території України (від 07.02.2002 № 3059-III), що визначає, з поміж іншого, пріоритети та концептуальні вирішення планування і розвитку соціальної інфраструктури з метою створення умов для забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів проживання;

— Про регулювання містобудівної діяльності (від 17.02.2011 № 3038-VI), яким прямо вказується, що програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми економічного і соціального розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня;

— Про основи містобудування (від 16.11.1992 № 2780-XII), який визначає, в тому числі, соціальні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища.

Просторовому плануванню підлягає вся територія держави (національний рівень), території її областей і районів (регіональний рівень), території населених пунктів (місцевий рівень). На кожному рівні вирішуються специфічні завдання, притаманні саме цьому рівню [1, с. 10]. Тобто відмічається взаємозв'язок державного і регіонального рівнів просторового планування. Законодавчо закріплено й зв'язок між регіональним просторовим плануванням і програмуванням розвитку регіонів, у тому числі соціального. Основною організацією територіального планування є містобудівна документація, на базі якої мають прийматися управлінські рішення щодо розвитку (зокрема, соціального) тієї чи іншої території. Проте стан її розробки суттєво відрізняється за територіальним рівнем. Так, за результатами моніторингу, проведеного Мінрегіонбудом України, застарілість і неактуальність наявних генеральних планів, розроблених ще за радянських часів, є ключовою проблемою у сфері забезпечення населених пунктів містобудівною документацією. Наразі потребують оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани: міст-обласних центрів — 1 (м. Івано-Франківськ); міст обласного значення — 34 (26,0 % від загальної

кількості); міст районного значення — 108 (44,3 % від загальної кількості); селищ міського типу — 444 (65,2 % від загальної кількості); сільських населених пунктів — 17272, (93,7 % від загальної кількості) [4].

У контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку дуже серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку дуже рідко враховуються під час розробки соціально-економічних програм розвитку як стратегічного, так і короткострокового характеру. Зокрема, жодна область України у процесі підготовки регіональної стратегії не спиралась на положення Генеральної схеми планування території України [1, с. 9].

Складовою загальної ієрархії державного планування виступає й програмно-цільове планування, здійснення якого врегульовано, перш за все, Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України". Слід відмітити, що чинна редакція Закону передбачає розробку на короткостроковий період лише програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста Києва, Севастополя, які мають бути взаємоузгоджені зі щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Водночас, ступінь та форма узгодження даних програм і з посланням Президента України нормативно не визначено. Це, певним чином, забезпечує самостійність регіонів щодо короткострокового програмування свого розвитку, однак зумовлює відсутність чіткого взаємозв'язку між загальнодержавними та регіональними пріоритетними цілями та завданнями. Такі програми розробляються у кожному регіоні, однак за відсутності уніфікованої інформації, здійснити аналіз їх результативності видається неможливим.

Разом з тим, законодавчо визначено, що порядок розроблення, затвердження і виконання загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку, як і інших державних цільових програм, має визначатися Законом України "Про державні цільові програми". Своєю чергою, цей законодавчий акт до системи державних цільових програм відносить: загальнодержавні програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, які затверджуються законами; та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем, зокрема розвитку суспільства чи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки, які затверджуються урядовими рішеннями. Крім того, за своєю спрямованістю програми можуть бути, зокрема, соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти, а також можуть бути спрямовані на розв'язання проблем регіонального розвитку, що мають державне значення.

Відповідно до вимог Закону розроблено уніфікований порядок розроблення та виконання державних цільових програм (постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 із змінами) та методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм (наказ Міністерства економіки України

24.06.2010 № 742). Разом з тим, за інформацією Мінекономрозвитку України з боку державних замовників має місце формальний підхід до виконання вимог чинного законодавства щодо розроблення та виконання державних цільових програм. Всупереч вимогам вищевказаного Порядку більше 80% програм не містять методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів. У рамках планування та використання коштів державного бюджету не враховується в повному обсязі механізм пріоритетності вирішення проблеми. Фінансові ресурси спрямовуються розпорешено. Відтак, державні цільові програми в наявному форматі не стали дієвим та ефективним інструментом реалізації державної політики, що забезпечує розв'язання найважливіших проблем розвитку країни чи адміністративно-територіальних одиниць. Вони виконують роль "формального папірця про наміри щось зробити" [2].

Така ситуація цілком пояснює тенденцію до скорочення кількості таких програм, в тому числі соціальних (від 54 програм у 2010 р. до 29 — у 2016 р.) [2]. Однак, на нашу думку, недосконалість та неякісний рівень розробки цільових програм, відсутність методики оцінки ефективності її виконання самі по собі не можуть виступати доказом їх неефективності як інструмента реалізації державної політики. Більш того, програмно-цільовий підхід отримав широке розповсюдження у зарубіжній практиці державно-управлінської діяльності, оскільки розв'язання соціально-економічних проблем за допомогою цільових програм підвищує ефективність державного управління територіальним розвитком, підтримки окремих регіонів чи верств населення. Крім того, застосування програмно-цільового методу у системі державного фінансування на центральному та регіональному рівнях може також слугувати ефективним інструментом наближення стратегічних цілей до щоденних завдань та заходів, які реалізуються органами влади. Відповідно має бути продовжена практика реалізації цільових програм з одночасним удосконаленням механізму їх розробки та оцінювання.

Відтак, попри суттєве скорочення, триває впровадження цільових програм, спрямованих на вирішення тих чи інших соціальних проблем. Нині виконується 9 таких програм. Аналіз їх змісту дозволяє стверджувати, що окрім загальних системних недоліків, виявлених Мінекономрозвитку, вони мають вкрай обмежений регіональний вимір. Винятком слугує лише Програма сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року (постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2012 № 1008), серед напрямів якої державна підтримка розвитку та модернізації соціальної інфраструктури малих монофункціональних міст і сільських населених пунктів; підвищення рівня зайнятості сільського населення; стимулювання зацікавленості молоді у працевлаштуванні в сільській місцевості. Крім того, передбачено зв'язок з регіональними програмними документами, зокрема, центральним та місцевим органам виконавчої влади дається вказівка враховувати положення Програми під час провадження діяльності, пов'язаної з реалізацією державної політики у сфері зайнятості населення, зокрема під час розроблення проектів генеральної, галузевих (міжгалузевих) і територіальних (регіональних)

угод та колективних договорів, програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, відповідних програм розвитку окремих галузей (секторів) економіки, територіальних та місцевих програм зайнятості населення, а також актів законодавства з питань реалізації державної соціальної політики.

Окремі заходи, спрямовані на підтримку сільського населення, передбачено Державною програмою забезпечення молоді житлом на 2013-2017 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 № 967). В межах трьох програм (реалізації Конвенції ООН про права інвалідів, житлового будівництва та протидії ВІЛ/СНІДу) передбачено розроблення та реалізацію відповідних регіональних програм. Решта — лише передбачають участь місцевих органів у їх виконанні, в тому числі за рахунок коштів місцевих бюджетів. Проте дані засвідчують, що частка фінансування державних цільових програм на місцевому рівні за результатами 2016 р. складає лише 5,2 %. При цьому лише 2 соціальні програми з 9-ти фінансувалися за рахунок коштів місцевих бюджетів [2].

Для програмних документів соціального спрямування також характерною є відсутність методики визначення їх ефективності, що унеможливує здійснення оцінки в цілому, так і оцінки територіального впливу. Кількісні показники впровадження програм передбачають лише індикатори процесу (скільки і яких виконано заходів), що дозволяє лише судити про рівень досягнення планових показників, а не ефективність програми. Відмічається недостатній рівень фінансування цільових соціальних програм. Так, за даними 2016 р. виконання планових обсягів фінансування програм соціального спрямування складало 30,5 % [2].

Щодо вирішення проблем регіонального розвитку практика розробки та впровадження державних програм соціально-економічного розвитку окремих регіонів в Україні здійснюється з початку 90-х років. За весь час було затверджено 14 державних програм, спрямованих на підтримку розвитку Українського Придніпров'я, гірської Рахівщини, Автономної Республіки Крим, Донецької, Луганської, Херсонської областей, м. Великої Ялти, Жовті Води, Києва, Львова, Одеси, Севастополя, Судака, в цілому малих міст. Дослідження при цьому демонструють, що фактичне фінансування порівняно з прогностичними обсягами було недостатнім як з державного бюджету (профінансовано від 19% до 82%), так і з місцевих бюджетів (від 5% до 87%) [8, с. 261—262]. Крім того, аналіз застосування програмно-цільового підходу до розвитку регіонів дозволяє стверджувати про відсутність системності у використанні даного інструменту регіональної політики держави: різні програми стосувалися одних і тих же регіонів, мали різний рівень охоплення проблем (комплексний чи локальний), значна частина регіонів була не охоплена державною підтримкою. Як результат, використання цього інструменту практично зведено до мінімуму, що підтверджує лише реалізація Державної цільової програми радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013—2022 рр. (постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2012 р. № 579), внаслідок виконання якої передбачається створити сприятливі умови для здійснення заходів у соціальній сфері з метою досягнення позитивної динаміки відтворення людського та трудового потенціалу, поліпшення стану здоров'я насе-

лення міста. Крім того, фахівці відмічають й інші загальні недоліки цільового програмування як інструменту регіональної політики: постійне недофінансування заходів, що затверджуються Урядом при їх прийнятті, що безперечно впливає на якість і повноту виконання програм і практично виключає можливість їх координації із реалізацією інших державних програм, що виконуються центральними органами виконавчої влади і мають територіальний вплив.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, в цілому система планування соціального розвитку регіонів в Україні функціонує на специфічній основі, що певною мірою визначає ускладненість процесу, неузгодженість між собою програмних документів, фрагментарність заходів, хронічне недофінансування, значну кількість пріоритетів і завдань, що унеможлиблює концентрацію коштів на вжиття найважливіших заходів щодо стратегічного розвитку, відсутність узгодженої системи моніторингу реалізації програм, адекватних показників та критеріїв ефективності програмних документів, оцінки їх територіального впливу.

Відповідно означені проблеми визначають необхідність формування цілісної взаємоузгодженої системи планових документів соціального розвитку регіонів, а також напрями удосконалення програмно-планувальної діяльності органів влади, серед яких передусім, нормативно-правове врегулювання основних засад стратегічного планування розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні, встановлення єдиних методологічних підходів до планування соціального розвитку регіонів, продовження практики реалізації цільових програм з одночасним удосконаленням механізму їх розробки та оцінювання результатів, визначенням зв'язку з регіональними програмними документами. Відтак, простір для подальшого здійснення наукових розвідок охоплює дослідження проблем вироблення конкретних пропозицій щодо інституційного забезпечення реалізації програмних документів на усіх управлінських рівнях, визначення універсальних індикаторів моніторингу та оцінювання результатів реалізації стратегій та програм, які б визначали наскрізне поєднання зусиль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у розв'язанні соціальних проблем розвитку регіонів.

Література:

1. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К.: ТОВ "Софія-А". — 2012. — 88 с.
2. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>
3. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>
4. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>
5. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: Ре-

золюция, принята Генеральной Ассамблеей 25.09.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf>

6. Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

7. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики [Текст]: аналіт. звіт / [Колін Меддок та ін.]; Проект ЄС "Підтримка політики регіонального розвитку в Україні". — Київ: [б. в.], 2014. — 416, [32] с.

8. Романюк С.А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика [Текст]: монографія / С.А. Романюк; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К.: НАДУ, 2013. — 404 с.

9. Communication from the Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

References:

1. Berdanova, O. and Vakulenko, V. (2012), *Strategichne planuvannya mistsevoho rozvytku* [Strategic planning for local development], TOV "Sofyia-A", Kyiv, Ukraine.
2. The official site of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, available at: <http://www.me.gov.ua> (Accessed 2 May 2017).
3. The official site of the Ministry of Social Policy of Ukraine, available at: <http://www.mlsp.gov.ua> (Accessed 2 May 2017).
4. The official site of the Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine, available at: <http://www.minregion.gov.ua> (Accessed 2 May 2017).
5. Official Documents System of the United Nations (2015) "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015", available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf> (Accessed 2 May 2017).
6. President of Ukraine (2015), "Decree "On the strategy of sustainable development "Ukraine — 2020"", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 2 May 2017).
7. Meddok, K. and other (2014), *Rehional'nyj rozvytok ta derzhavna rehional'na polityka v Ukraini: stan i perspektyvy zmin u konteksti hlobal'nykh vyklykiv ta ievropejs'kykh standartiv polityky* [Regional development and state regional policy in Ukraine: state and prospects of changes in the context of global challenges and European standards policy], Kyiv, Ukraine.
8. Romaniuk, S.A. (2013), *Rozvytok rehioniv u vidkrytij ekonomitsi: teoriia, polityka, praktyka* [Development of Regions in an open economy: theory, policy, practice], NADU, Kyiv, Ukraine.
9. Communication from the Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Accessed 2 May 2017).

Стаття надійшла до редакції 04.05.2017 р.