

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ПЕРЕДУМОВИ ТА ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ  
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ**

*аналітична доповідь*

КИЇВ – 2014



*Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях – К.: НІСД, 2014. – 68 с.*

Автори:

*Біла С.О., д. держ. упр., проф., засл. економіст України (керівник авторського колективу) (вступ; 1.1; 1.2; 2.1; рекомендації; додатки)*

*Жаліло Я.А., к. е. н., с. н. с., засл. економіст України (2.1; рекомендації)*

*Шевченко О.В., к. е. н., с. н. с. (2.1; 3.2; рекомендації; додатки)*

*Жук В.І. (1.1; 1.2; 2.1; рекомендації; додатки)*

*Баталов О.А., к. філос. н. (1.2; рекомендації; додатки)*

*Валюшко І.В. (2.3; 2.4; рекомендації; додатки)*

*РФ НІСД у м. Донецьку:*

*Макогон Ю.А., д. е. н., проф., заслужений діяч науки і техніки України (2.1; 2.3)*

*Доля І.М., к. політ. н. (2.1; 2.3; рекомендації)*

*РФ НІСД у м. Львові:*

*Мікула Н.А., д. е. н., проф. (3.1; рекомендації; додатки)*

*Засадко В.В., к. е. н. (2.2.; 2.4; 3.1; рекомендації; додатки)*

*За редакцією д. держ. упр., проф., засл. економіста України С.О. Білої*

*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.*

*© Національний інститут стратегічних досліджень, 2014*

## ВСТУП

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС сформувало перед нашою державою «домашнє завдання» – реалізувати комплексні інституційні, структурні та соціально-економічні реформи, забезпечити імплементацію європейських правових норм та принципів господарювання, втілити у повсякденній практиці регіонального розвитку європейські засади територіальної організації влади та просторового розвитку. У блоці завдань, що постали перед Україною під час втілення реформ, питанням розробки та впровадження ефективної державної регіональної політики належить провідне місце. Адже саме завдяки стабільному та збалансованому розвитку територій країн ЄС, ефективно діючій системі місцевого самоврядування та повсюдності принципу субсидіарності (з огляду на розподіл повноважень та відповідальності), забезпечуються високі темпи економічного зростання на місцевому, регіональному рівні, досягається «вирівнювання» та «конвергенція» розвитку регіонів у межах ЄС – як реальна основа процвітання Європейського Союзу.

У 2014 р. Україна переживає надзвичайно складний період – негативні тренди демонструють майже всі макроекономічні показники, у стадії «турбулентності» перебуває фінансова система країни. Надзвичайно складною залишається політична та економічна ситуація на Сході України. А в окремих місцях Донбасу, внаслідок ведення військових дій, спостерігались ознаки гуманітарної катастрофи. Водночас, навіть попри вкрай складну внутрішню та зовнішньополітичну ситуацію, на місцях, в регіонах України вже розпочалися незворотні процеси реформування, спостерігається створення нових дієздатних інституційних механізмів, зорієнтованих на підтримку економічної ініціативи на місцях та розвиток підприємництва, захист прав та свобод людини, верховенство законності. Першочергового значення для регіонів набувають: боротьба з корупцією, підвищення дієздатності місцевого самоврядування, досягнення відкритості та прозорості рішень, що приймаються на місцях, залучення громадськості до вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку на місцевому, регіональному рівні. Вирішення цих завдань – умова активізації підприємництва та залучення інвестицій, створення нових робочих місць та підвищення доходів населення.

На короткостроковому часовому періоді серед першочергових завдань реформ – створення на регіональному рівні сучасної інфраструктури (житлово-комунальної, транспортно-транзитної, енергетичної, комунікаційної, інформаційної тощо). Особливої гостроти це питання набуває для урбанізованих та депресивних, віддалених територій. Адже без сучасної, конкурентоспроможної та логістично узгодженої інфраструктури не варто сподіватись на зростання інвестиційної активності в регіоні.

Реальні перспективи щодо реалізації структурної модернізації економіки регіону, запровадження європейських інструментів підтримки малого й середнього бізнесу, підвищення енергоефективності, впровадження електронного врядування, створення сприятливого інвестиційного середовища та ін. відкриваються перед західними регіонами України в процесі залучення до реалізації Карпатської стратегії, а також перед Одеською, Чернівецькою, Івано-Франківською і Закарпатською областями в контексті приєднання до реалізації Дунайської стратегії.

Передумовою успішного впровадження реформ в Україні є усвідомлення громадянами нашої держави європейського вектору розвитку як складової національної ідеї, прийняття європейських цінностей як основи свідомості, підґрунтя для формування господарських рішень. Водночас, **уніфікованого, стандартизованого «рецепту» щодо впровадження реформ на місцевому, регіональному рівні в Україні не існує. Реформування потребує врахування регіональної специфіки ресурсного та кадрового забезпечення, задіяння людського капіталу, використання інституційних особливостей. Водночас єдиним залишатиметься «вектор» реформ – підвищення конкурентоспроможності регіонів, просування України шляхом Європи регіонів.**

# 1. Вихідні передумови розробки та впровадження реформ на регіональному і місцевому рівні в Україні

## 1.1. Базові тренди розвитку регіональних економічних комплексів та виклики щодо їх системного реформування в Україні

Період 2010-2013 рр. остаточно зафіксував неможливість подальшого розвитку економіки регіонів України на застарілих екстенсивних принципах. Надмірна концентрація зусиль і фінансових ресурсів на відновленні докризової динаміки базових галузей як основи виробництва та експорту призвели до того, що промислові регіони України виявилися безпрецедентно залежними від нестабільної ситуації на зовнішніх ринках. Це зумовлює необхідність збалансування галузевої і територіальної структури економіки України.

Диференціація рівнів розвитку територій, яка стала об'єктивним наслідком нерівномірного ресурсного забезпечення регіонів та локалізації «ареалів розвитку» навколо ключових економічних центрів, формує серйозні перешкоди для відновлення стійкого зростання на регіональному рівні. Крім цього, подальші кроки щодо диверсифікації регіональної економіки стикаються з низкою негативних тенденцій, пов'язаних з падінням виробництва базових галузей та погіршенням інвестиційної привабливості системоутворюючих підприємств.

**Про наявність значних відмінностей у темпах розвитку регіонів свідчать підсумки соціально-економічного розвитку протягом січня-червня 2014 р.<sup>1</sup>:**

- зменшення обсягів промислового виробництва спостерігалось в 19 регіонах (від 0,1 % у Закарпатській області до 12,8 % у м. Києві). Одночасно в 6 регіонах було зафіксовано зростання (від 0,8 % у Миколаївській до 6,7 % у Житомирській областях);

- зменшення обсягів виконаних будівельних робіт мало місце в 20 регіонах (від 3,8 % у Хмельницькій до 23,7 % в Херсонській областях). Зазначені процеси пов'язані із недостатністю фінансування (зокрема, із нестачею власних коштів підприємств та організацій). Збільшення обсягів виконаних будівельних робіт було зафіксовано у 5 регіонах (від 6,7 % у Волинській до 40,6 % у Рівненській областях);

- від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі товарами за мало місце у 8 регіонах (від 864,8 млн дол. США у Київській області до 3 млрд 500 млн дол. США у м. Києві). Позитивне сальдо зовнішньої торгівлі товарами було зафіксовано у 17 регіонах (від 540,6 млн дол. у Полтавській до 3 млрд 328 млн дол. США у Донецькій областях);

- зменшення обсягу освоєних капітальних інвестицій мало місце у 18 регіонах (від 0,9 % у Дніпропетровській до 3,3 разу в Одеській областях). Зростання обсягу капітальних інвестицій відбулось у 9 регіонах (від 0,9 % у м. Києві до 1,8 разу у Херсонській області);

- зменшення надходжень прямих іноземних інвестицій спостерігалось у 26 регіонах (від 206,9 млн дол. США у Черкаській області до 3 млрд 243 млн дол. США у м. Києві). Позитивна динаміка мала місце лише в Івано-Франківській області, де з початку року приріст прямих іноземних інвестицій склав 18 млн дол США;

- зростання реальної заробітної плати мало місце у 12 регіонах (від 0,1 % у Сумській до 2,4 % у Хмельницькій областях), зменшення відбулось у також 12 регіонах (від 0,1 % у Чернівецькій до 5,2 % у Київській областях);

- зменшення заборгованості з виплати заробітної плати мало місце лише у

---

<sup>1</sup> Інформаційно-аналітичні матеріали щодо соціально-економічного розвитку регіонів України (січень-червень 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/MixedList?tag=Sotsialno-ekonomichniRozvitokRegioniv>.

Закарпатській (на 37,5 %), Київській (на 15,4 %) та Одеській (на 2,1 %) областях. Борг з виплати заробітної плати збільшився у 22 регіонах, причому найбільше зростання спостерігалось у 4 регіонах: у Чернівецькій (в 43 рази), у Рівненській (9,4 разу), у Дніпропетровській (в 7,6 разу) та Волинській (в 2,7 разу) областях.

Досить строкатими і лише частково ефективними залишаються механізми стимулювання розвитку регіонів.

Так, одним з основних здобутків політики регіонального розвитку впродовж 2010 – 2013 рр. у напрямі модернізації інструментів фінансування регіонального розвитку є створення *Державного фонду регіонального розвитку* як спеціалізованого інституту, зорієнтованого на цільову підтримку конкурентоспроможності регіонів і досягнення збалансованого регіонального розвитку. Водночас, досвід функціонування Фонду впродовж 2013 р. засвідчив наявність низки недоліків, які деформують природу Фонду як джерела цільового проектного фінансування у регіонах. Зокрема, не дотримано нормативи формування кошторису Фонду (фактичне фінансування затверджено у обсязі 0,3 % при встановленому Бюджетним кодексом нормативі не менше 1 % доходів загального фонду державного бюджету); залишається значний простір для адміністративного втручання у розподіл коштів Фонду та їх спрямування на цілі, що не відповідають завданням стимулювання регіонального розвитку. Так, протягом 2013 р. за рахунок коштів Фонду передбачено фінансування робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів переважно у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства, що загалом дублює субвенційні механізми бюджетної підтримки.

Стимулювання регіонального розвитку (за підсумками 2013 р.) за рахунок *державних інвестицій та розміщення державних замовлень* характеризувалось вибірковістю і несистемністю. Так, найбільший обсяг бюджетних коштів було спрямовано на реалізацію проектів у сфері енергозабезпечення, розвитку інфраструктури і на підтримку вітчизняного автомобілебудування. Проте оскільки зазначені проекти і галузі мають яскраво виражену регіональну локалізацію, вжиті заходи бюджетної підтримки не можна назвати комплексними і такими, що мали значний міжрегіональний ефект.

Протягом 2013 р. було вжито низку заходів щодо поширення дії механізму *державно-приватного партнерства*. Зокрема, ухвалено Концепцію розвитку державно-приватного партнерства на 2013 – 2018 рр. Проте ідеї державно-приватного партнерства досі не отримали помітних масштабів і ефекту реалізації у регіонах.

Одним з основних завдань місцевих органів влади у *інвестиційній сфері* стає пошук сфер та найбільш привабливих для інвесторів «точок» залучення інвестиційних ресурсів, оскільки інвестиційні програми і проекти місцевого рівня є більш гнучкими і здатні швидше забезпечити позитивний економічний ефект. Водночас, на сьогодні галузева і територіальна структура інвестування є неоптимальними. Серед видів економічної діяльності найбільші обсяги інвестицій надходять у фінансову та страхову діяльність, переробну промисловість, торгівлю, металургійне виробництво тощо. Натомість, інші галузі відчувають нестачу інвестиційних ресурсів; слабкий інтерес для інвесторів становить аграрний сектор, за винятком окремих успішних проектів. Інвестиційний ресурс впродовж 2013 р. концентрувався у найбільш розвинених регіонах: м. Києві (25,8 % загального обсягу освоєних капітальних інвестицій), Донецька (10,4 %), Дніпропетровська (8,0 %), Київська (7,7 %) області. Ці ж регіони вже тривалий період залишаються лідерами за обсягами залученого іноземного капіталу.

Україна відчуває негативний вплив хронічних прорахунків щодо впровадження державної регіональної економічної політики, негативні наслідки структурної деформації регіональних економічних комплексів, що насамперед, виявляється через дефіцит державного бюджету, зниження рівня та якості життя людини.

**Довідково:** Фіскальний розрив Державного бюджету України на 2014 р. оцінено у суму

289,8 млрд грн. У тому числі: 71,6 млрд грн – запланований попереднім урядом дефіцит Державного бюджету на 2014 р.; 36,9 млрд грн – завищена дохідна частина Державного бюджету на 2014 р.; 79,8 млрд грн – було знято з єдиного казначейського рахунку на покриття дефіциту Пенсійного фонду та позики місцевим бюджетам; 37,3 млрд грн – наперед сплачені до Державного бюджету України податки; 21,6 млрд грн – невідшкодований ПДВ; 33,4 млрд грн – дефіцит «Нафтогазу» (за умови підвищення ціни на газ); 9,2 млрд грн – додаткові кошти на обслуговування Державного боргу (через девальвацію гривні)<sup>2</sup>.

Деформована структура економіки регіонів у бік переважання галузей з низьким рівнем створення доданої вартості, а також посилення дії негативних чинників зовнішнього походження породжують низку проблем, які потребуватимуть вирішення у найближчій перспективі. Серед них:

- збереження дотаційного характеру низки базових галузей, що вимагає додаткових зусиль для підтримки конкурентоспроможності регіональних виробників та експортерів;

- надмірна залежність базових галузей від кон'юнктури зовнішніх ринків збуту при недостатній розвиненості внутрішнього ринку; наявність у товарній структурі виробництва більшості регіонів значної частки продукції з низькою доданою вартістю; недостатня орієнтованість регіональних виробників на кінцеве споживання;

- зниження ефективності інвестицій у промисловість і АПК внаслідок значної капіталомісткості, неефективного використання ресурсів та незадовільного рівня окупності капіталовкладень;

- незбалансована структура енергозабезпечення внаслідок постійного зростання обсягів використання паливно-енергетичних ресурсів підприємствами вугільної, металургійної, машинобудівної та хімічної галузей, що найгостріше проявляється у старопромислових регіонах Сходу України;

- незадовільний фінансовий стан, значна фізична зношеність основних виробничих фондів та їх технічна застарілість;

- надмірна концентрація виробництва на великих підприємствах, що збільшує залежність від ринкової кон'юнктури і знижує мобільність капіталу. Зокрема, великі і середні підприємства лише трьох регіонів (Донецької, Дніпропетровської областей та м. Києва) формують майже 50 % загального обсягу реалізованої продукції, робіт і послуг;

- недостатні темпи розвитку малого підприємництва і підприємницької ініціативи населення. Так, на частку малих підприємств (та мікропідприємств), а також фізичних осіб-підприємців припадає лише 20 % обсягу реалізованої продукції. До того ж, діяльність суб'єктів малого підприємництва (частка яких в окремих регіонах сягає 90 %) тяжіє, передусім, до торговельно-посередницьких операцій;

- прогресуюча монофункціональність економіки багатьох територій, що породжує відставання у рівнях розвитку і загострює напруженість у економічних і соціальних відносинах між обласними центрами і периферійними територіями.

Орієнтиром політики реформ в Україні на майбутню перспективу має стати пріоритетний розвиток внутрішнього ринку, збільшення глибини переробки сировини і зростання частки виробництва інвестиційних та споживчих товарів. Посилення цілісності і територіальної інтегрованості економіки у межах регіону (а зрештою – і реконсолідації регіонального розвитку України), що досягатиметься за рахунок розширення кооперації і міжтериторіальної співпраці, оптимізації розподілу ресурсів, зростання ролі альтернативних видів економічної діяльності та формування нових «центрів» зростання на регіональному рівні.

Докорінного перегляду потребує система стимулів економічного зростання на рівні регіонів. В основу політики диверсифікації регіональної економіки має бути покладено мотивуючу роль держави щодо розвитку у регіонах видів діяльності, альтернативних

---

<sup>2</sup> Офіційний сайт Кабінету міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/art\\_id=247157216](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/art_id=247157216).

традиційним; розвиток внутрішнього ринку та товарного виробництва регіональних виробників (як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, сприяння імпортозаміщенню); збалансування галузевої структури капіталовкладень та пошуку нових «точок» залучення інвестиційних ресурсів на регіональному рівні.

*У 2014 році перед країною та, відповідно, перед усіма регіонами України постає низка викликів щодо впровадження системних соціально-економічних реформ. При цьому реформи, що мають бути впроваджені в Україні, за своєю спрямованістю мають відповідати орієнтирам соціально-економічного, суспільного та демократичного розвитку цієї країни (інтеграційного угрупування), до якого прагне приєднатися Україна. Відповідно до положень Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»<sup>3</sup>, євроінтеграція є стратегічним пріоритетом України. Отже, орієнтиром для реформ на регіональному рівні в Україні мають стати принципи та стратегічні орієнтири «Європи регіонів».*

## **1.2. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні як передумова реалізації реформ на місцевому і регіональному рівнях**

**Посилення економічної спроможності та дієздатності регіонів, децентралізацію управління регіональним розвитком за умови збереження унітарності України визнано базовими пріоритетами реформ.** Зазначимо, що серед основних причин гальмування таких реформ на місцевому й регіональному рівні традиційно вважають усталені інституційні суперечності між центром та регіонами. *Слід констатувати, що до 2014 р. в Україні так і не були сформовані рівноправні партнерські відносини між центром і регіонами.* Інтереси регіонів тривалий час розглядалися лише як похідна від інтересів Центру, що на практиці проявлялося через нагромадження на місцях і в регіонах «критичної маси» невирішених питань повсякденного життя при відсутності повноважень та ресурсів місцевого самоврядування, необхідних для їх вирішення. Інституційний розрив гармонійної взаємодії між центром і регіонами полягав у невизначеності ролі та повноважень місцевого самоврядування, у тому числі щодо питань розпорядження на місцях комунальною власністю, управління ресурсним потенціалом регіонів, задіяння новацій стосовно стимулювання регіонального розвитку.

Неефективною залишалась модель територіальної організації влади в Україні. При ній невдалими були спроби держави віднайти заміну самостійності та дієздатності на місцях шляхом впровадження механізмів прямої державної підтримки розвитку регіонів (у т.ч. – підписання угод щодо регіонального розвитку, започаткування Національних проектів, запровадження конкурсного фінансування з Державного фонду регіонального розвитку). Все це не привело до вагомих позитивних результатів.

Самостійність та дієздатність місцевої влади щодо вирішення нагальних питань регіонального розвитку, впровадження структурних та інституційних реформ на місцевому рівні гальмувались обмеженістю повноважень органів місцевого самоврядування (насамперед – в економічній сфері), відсутністю дієвих важелів впливу місцевих рад на розвиток відповідних територій. *На практиці спостерігалась фактична підпорядкованість місцевого самоврядування виконавчій владі.*

**Тривале зміцнення вертикалі виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій та територіальних органів влади «де факто» обумовило статус**

---

<sup>3</sup> Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527

місцевого самоврядування лише як номінального суб'єкта управління. Цьому сприяли й слабкість фінансової бази місцевого самоврядування, хронічний брак ресурсів для вирішення питань місцевого значення та стимулювання економічного розвитку на місцевому і регіональному рівні.

**Довідково:** За підсумками останніх трьох років власні надходження місцевих бюджетів не сягали і половини обсягу дохідної частини, а фінансовий ресурс місцевого самоврядування формувався переважно за рахунок трансфертів з Державного бюджету. Оскільки Державний бюджет має прямі відносини лише з 689 місцевими бюджетами, багаторазово повторена процедура дотаційного вирівнювання і субвенційного фінансування для інших бюджетів об'єктивно виявилася неспроможною врахувати реальні потреби територіальних громад. За надмірно централізованої бюджетно-податкової політики органи місцевого самоврядування традиційно вимушені конкурувати за обмежений бюджетний ресурс, що робило місцеву владу (та місцеві бюджети) «заручниками» рішень Центру.

В Україні всю повноту влади щодо управління регіональним розвитком, «монопольне становище» щодо визначення стратегічних пріоритетів, цілей та напрямків місцевого й регіонального розвитку традиційно мали обласні державні адміністрації (ОДА), які, у свою чергу, транслювали на регіональний рівень рішення центру. Голів ОДА призначали у Києві, і при цьому, як правило, не враховувалися інтереси громад регіону. Саме ОДА вирішували – кому, коли та на які цілі виділяти бюджетні кошти (у т.ч. і на поточні потреби забезпечення місцевого й регіонального розвитку – на ремонт мостів, освітніх закладів, об'єктів ЖКГ). Натомість, органам місцевого самоврядування за такого підходу залишалось лише виконувати роль статистів під час прийняття централізованих управлінських рішень та жорсткого контролю ОДА за їх виконанням.

На практиці, внаслідок хронічного браку фінансових та інвестиційних ресурсів розвиток місцевого самоврядування в Україні фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення. Переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною виконувати усі повноваження місцевого самоврядування.

**Довідково:** На початок 2013 р. дотаційність 5419 місцевих бюджетів в Україні становила понад 70 %, а 483 територіальні громади на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету.

Фінансова залежність місцевого, регіонального розвитку від централізованих надходжень бюджетних коштів в Україні набула характеру хронічної проблеми:

- майже 95 % українських територіальних громад отримують державні дотації;
- понад половину сільських територіальних громад України майже на 70 % залежать від дотацій, що виділяються Центром на забезпечення їх повсякденних потреб;
- бюджетна сфера органів місцевого самоврядування (у т.ч. і бюджет 2014 р) забезпечена лише на 85 % від реальних потреб.

Через **ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування** щодо здійснення власних і делегованих повноважень неухильно погіршувались якість та доступність публічних (у т.ч. адміністративних, медичних, освітніх) послуг. Цей процес супроводжувався обмеженням повноважень та ресурсів місцевих рад, що мали б піти на потреби власного розвитку (йдеться про відсутність можливості залишати у власному розпорядженні частину податків, зібраних на території громади; обмеження щодо вирішення земельних питань та архітектурно-будівельного контролю на власній території; обмеження стосовно прийняття рішень, пов'язаних із призупиненням незаконного будівництва, планування розвитку території громади). Такі обмеження призвели до поширення практики перекладення органами місцевого самоврядування відповідальності за всі прорахунки (зношену інфраструктуру, відсутність якісного доступу до освітніх, медичних послуг та ін.) на вищі інстанції, на владу у Києві. Все це ще більше загострювало протистояння «центру» та регіонів в Україні.





повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування, оптимізації системи територіальних органів виконавчої влади;

- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та територіальними органами виконавчої влади;

- зміцнення економічної бази та фінансової автономії муніципальних утворень;

- підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за результати своєї діяльності перед виборцями і державою.

**Довідково:** На першому етапі – впродовж 2014 р. – для реалізації Концепції передбачено:

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання (передбачивши три роки надання державної підтримки новоутвореним об'єднанням громадам для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності);

- забезпечити законодавче врегулювання системи адміністративно-територіального устрою, моделювання адміністративно-територіальних одиниць в регіонах та підготовку проектів необхідних нормативних актів для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою України;

- сформувати нові конституційні основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад, забезпечити розподіл повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;

- завершити формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог регіонального розвитку;

- забезпечити інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На другому етапі – впродовж 2015 – 2017 років для реалізації Концепції передбачено:

- забезпечити уніфікацію та стандартизацію адміністративних та соціальних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи із принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів;

- забезпечити на законодавчому рівні умови для належного фінансування діяльності органів місцевого самоврядування;

- проводити місцеві вибори з урахуванням нових можливостей реформованої системи органів місцевого самоврядування, забезпечити інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та з урахуванням нового перерозподілу повноважень, забезпечити удосконалення системи планування територій громад.

У «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»<sup>6</sup> (далі – Концепція) домінуючою є ідея про те, що **роль регіонів посилюється у всіх сферах місцевого і регіонального розвитку, а центральні органи влади виконуватимуть функції загального нагляду; контролю за впровадженням на місцевому, регіональному рівні проектів загальнодержавного значення; контролю за дотриманням законності та гарантування конституційних прав людини на всій території України.** Такий підхід – реальна альтернатива ідеї федералізації, оскільки розвиток регіонів, спрямованість реформ на стимулювання місцевого й регіонального розвитку залежатимуть виключно від рішень, які прийматимуться на місцях, а не в Києві.

Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації

---

<sup>6</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/konceptiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-konceptiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451/?print=1>

влади в Україні передбачає впровадження **кардинальних новацій на шляху до формування дієздатної та відповідальної місцевої влади (див. Додаток 1).**

Насамперед, йдеться про оптимізацію адміністративно-територіального устрою України. **Реформи у цій сфері передбачають становлення трирівневої системи АТУ: громада – район – регіон.** Передбачено, що в Україні буде 27 регіонів; 120 – 150 районів (замість нині існуючих 490 районів та 178 міст обласного значення); 1500 – 1800 громад (замість нині існуючих 12068 міських, селищних і сільських рад)<sup>7</sup>.

**Довідково:** Концепцією передбачено підвищити статус та змінити систему місцевого самоврядування на районному і регіональному рівнях, передати повноваження на найближчий до людини рівень.

На рівень **громади** передбачено передати найбільшу кількість повноважень, у т.ч.: розвиток дошкільної та шкільної освіти; надання первинної медичної та швидкої допомоги; реформування та утримання комунального господарства; охорону правопорядку; пожежну охорону; соціальний захист населення громади та ін.

На рівень **району** передбачено передати повноваження, пов'язані з розвитком спеціалізованої шкільної освіти (спецшколи та інтернати); надання послуг вторинного рівня медичного забезпечення (стаціонари загального профілю); утримання транспортної інфраструктури районного значення; управління об'єктами спільної комунальної власності на районному рівні.

На рівень **регіону** передбачено передати низку повноважень, пов'язаних із утриманням об'єктів спільної власності територіальних громад регіону; розбудовою та утриманням дорожньо-транспортної інфраструктури регіонального значення; наданням послуг третинного рівня медичного забезпечення (спеціалізованої охорони здоров'я – онкоцентри, кардіоцентри, перинатальні центри) та послуг спеціалізованої середньої освіти (професійно-технічна освіта). Поряд з цим, до повноважень регіону належать планування регіонального розвитку (у т.ч. розробка стратегій регіонального розвитку), розвиток культури, спорту та туризму, впровадження заходів, пов'язаних із захистом навколишнього природного середовища, дотриманням принципів сталого регіонального розвитку.

Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ґрунтуватиметься на новій системі АТУ, що передбачає об'єднання територіальних громад. Насамперед, йдеться про добровільне об'єднання. Впродовж перших трьох років реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади український уряд організаційно та фінансово планує підтримувати ті громади, що виявлять ініціативу до самостійного об'єднання.

**Довідково:** В Україні діє 11,5 тисячі суб'єктів місцевого самоврядування. У тому числі: 12068 – міські, селищні та сільські ради. З них 10,3 тисячі – це сільські ради (92 % сільських територіальних громад мають чисельність населення менше 3000 жителів, а майже 11 % сільських територіальних громад – менше 500 жителів). Мала чисельність населення таких громад, відсутність на їхній території конкурентоспроможних, ефективно працюючих підприємств, низький рівень доходів офіційно працюючого місцевого населення обумовлюють проблеми наповнення місцевих бюджетів, і відповідно – фактичну неспроможність прийняття громадами на себе всіх повноважень щодо управління місцевим розвитком, реалізації реформ (у т.ч. соціально-економічного спрямування), забезпечення стабільного розвитку на місцевому рівні.

Оскільки чисельність населення переважної кількості сільських громад в Україні є малою, постає питання про доцільність впровадження інституту «сільського старости» як представника (у об'єднаній громаді) інтересів громад малих сіл. «Сільський староста» (як представник малих сільських громад) може працювати на громадських засадах, або ж, за спільним рішенням мешканців – за визначену громадою оплату його праці.

## **Добровільне об'єднання (укрупнення) територіальних громад в Україні**

---

<sup>7</sup> Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>

**доцільно проводити на основі:**

- об'єднання громад, територіально наближених між собою, навколо «центрів економічного зростання»;

- з урахуванням переваг міжрегіонального (міжмуніципального) співробітництва, з огляду на вирішення спільних для громад проблем місцевого і регіонального розвитку (у т.ч. розбудови та спільного користування системи водопостачання та водовідведення, користування дорожньо-транспортною, освітньою, медичною, інформаційно-комунікаційною інфраструктурою);

- з урахуванням доступності для мешканців громад центрів надання публічних послуг (наприклад – часу прибуття невідкладної та швидкої медичної допомоги, часу прибуття дітей сільських громад до школи та ін. (європейський стандарт: 15 – 20 хвилин).

**Довідково:** 8 квітня 2014 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та деяких інших законів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу<sup>8</sup>. Закон унормував процес місцевих виборів, визначив, що місцева рада обирається громадою та підзвітна народу.

**Для виконання у повному обсязі повноважень, переданих на рівень громад, органи місцевого самоврядування повинні мати достатню кількість ресурсів, відповідне ресурсне забезпечення.** Це потребує прийняття змін до Бюджетного кодексу України, змін до податкового законодавства України. Для наповнення місцевих бюджетів обговорюється питання про те, щоб частину загальнодержавних податків (не менше 25 % їх обсягу) залишати на місцях. Зокрема, йдеться про податок на прибуток підприємств, які розташовані і працюють на території певної громади, і про податок на доходи фізичних осіб, який можна сплачувати на вибір – за місцем працевлаштування або проживання громадян. Передбачається, що все це дозволить збільшити надходження до місцевих бюджетів, підвищить зацікавленість ОМС у залученні інвесторів та у розвиток місцевої економіки, зацікавленість мешканців громади у легалізації доходів та своєчасної сплати податків. Як наслідок – покращення благоустрою території, створення нових робочих місць, зростання добробуту членів громади, стабільний розвиток громади.

Акумуляція ресурсів у місцевих бюджетах ставить питання щодо їх розпорядження. Новацією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стає ліквідація обласних та районних державних адміністрацій. Місцева рада підзвітна народу, обирається громадою та створює свій власний виконавчий орган (виконком), який має очолювати голова обласної (районної) ради (див. Додаток 1). Всі управлінські функції та повноваження ліквідованих ОДА та райдержадміністрацій беруть на себе **виконкоми місцевих рад** (у т.ч. формуються виконкоми обласних та районних рад). **Виконавчі комітети місцевих рад отримують всі управлінські функції та повноваження ліквідованих ОДА та райдержадміністрацій.**

Новацією реформи стає інститут префектур. Передбачено, що функція державного нагляду за діяльністю місцевої влади та дотриманням законності в регіонах належатиме представникам Президента в регіонах – префектам, префектурам (адміністраціям). Префектів призначатиме Президент.

**Довідково:** «Префектура» – представницький орган державної влади на місцевому рівні з невеликим штатом співробітників.

До основних повноважень «префектів» належатимуть:

---

<sup>8</sup> Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" та деяких інших законів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1184-18>

- контроль за дотриманням Конституції України;
- забезпечення контролю законності рішень органів місцевого самоврядування;
- контроль за дотриманням законодавчо визначених норм та стандартів надання послуг населенню та юридичним особам;
- координація діяльності територіальних органів виконавчої влади (у т.ч. в процесі прийняття рішень, пов'язаних з міжрегіональним, міжмуніципальним співробітництвом громад).
- координація роботи місцевих підрозділів центральних органів влади (МВС, СБУ);
- координація всіх базових питань забезпечення національної безпеки на місцевому, регіональному рівні.

Планується, що префект буде підзвітний лише Президенту України.

Інститут префектур був успішно апробований у польській моделі місцевого самоврядування.

Нині центральна влада усвідомлює: єдиний шлях розвитку України як демократичної країни, що прагне отримати повноправне членство у Європейському Союзі, це передача максимальної кількості повноважень на рівень громади, відповідне ресурсне забезпечення їх виконання органами місцевого самоврядування та підвищення відповідальності місцевої влади за комплексний розвиток громад. Ці зміни в системі територіальної організації влади в Україні потребують унормування у новій редакції Конституції України.

**Довідково:** Конституційна комісія Верховної Ради направила до Венеціанської комісії напрацьований текст змін до Конституції України. 26 червня 2014 р. у м. Страсбург Президент України Петро Порошенко заявив, що Венеціанська комісія найближчим часом розгляне зміни до Конституції України<sup>9</sup>.

**Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – вимога часу, необхідна умова для налагодження ефективного діалогу «громада – район – регіон – держава». Самостійність регіонів у виборі форм, методів, інструментів та механізмів впровадження комплексних реформ на місцевому та регіональному рівні і координуюча роль держави у загальному спрямуванні вкрай необхідних для країни реформ – запорука їх успішної реалізації.**

---

<sup>9</sup> Венеціанська комісія готова найближчим часом розглянути зміни до Конституції України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/113222>.

## 2. Регіональні практики реформ: досвід регіонів України

### 2.1. Стан і перспективи соціально-економічного реформування економіки старопромислових регіонів Сходу України у нових геополітичних реаліях

В умовах стрімкої зміни геополітичних реалій та ведення воєнних дій на Сході України особливої актуальності для економіки старопромислових територій Сходу України набувають пошук шляхів та механізмів реформування регіональних економічних комплексів, визначення перспектив диверсифікації регіональної економіки. Від успішного вирішення цих питань залежать перспективи створення нових робочих місць, рівень та динаміка заробітної плати, доходи місцевих бюджетів, а в кінцевому підсумку – соціально-економічна стабільність в регіоні. Саме регіони Сходу України відчують сьогодні найбільше соціально-економічне, політичне та інституційне навантаження, обумовлене стрімкою зміною геополітичної ситуації. Крім того, соціально-економічні проблеми супроводжуються закриттям російських ринків збуту для української продукції, і найбільше потерпають від цього традиційні промислові галузі Донбасу, переважна більшість експортної продукції яких вироблялася для ринків у Російській Федерації. Водночас зазначимо, що потужний промисловий комплекс Сходу України (підприємства металургійної, вугледобувної, машинобудівної галузі Донецької та Луганської областей) і сьогодні перебувають на стадії III-IV технологічного укладу (індустріальної стадії розвитку, яку розвинені країни світу пройшли ще до 70-х років XX століття).

Збройне протистояння на Сході України обумовлює невинне погіршення показників економіки Донецької та Луганської областей, яке супроводжується також втратою вартості (руйнуванням, викраденням) частини активів. Серед базових соціально-економічних ризиків та деструктивних наслідків дестабілізації ситуації на Сході України, що посилюються продовженням воєнного конфлікту та загостренням суспільно-політичної ситуації, слід виокремити наступні:

**1. У Донецькій та Луганській областях спостерігається стрімке скорочення обсягів промислового виробництва.** Як наслідок, погіршуються фінансові показники діяльності переважної більшості промислових підприємств Сходу України, збільшується питома вага збиткових підприємств, насамперед – у металургії та вугільній промисловості.

Падіння обсягів промислового виробництва, у свою чергу, спричинює низку взаємопов'язаних між собою економічних та соціальних ризиків, дія яких у середньо- та довгостроковому періоді за відсутності впровадження негайних запобіжних заходів посилюється ризиком подальшого скорочення обсягів промислового виробництва; призупинкою технічної модернізації підприємств регіону через відсутність власних фінансових ресурсів для капітального інвестування, зростанням рівня безробіття, зниженням доходів працюючого населення, зростанням рівня бідності і соціальної напруги.

**2. Зростає недовіра традиційних іноземних торговельних партнерів до суб'єктів господарювання Сходу України, стратегічні перспективи соціально-економічного розвитку якого є невизначеними.** Як наслідок, зростають диспропорції у сфері зовнішньоекономічної діяльності Донецької та Луганської областей.

Серед чинників, що обумовлюють подальше зменшення обсягів зовнішньоторговельної діяльності Донецької та Луганської області, слід відзначити:

- переорієнтацію Російської Федерації на підтримку власних товаровиробників аналогічної продукції у сфері машинобудування, виробництва труб, енергетичного устаткування, а особливо – у сфері виробництва воєнної техніки та її комплектуючих. Ця тенденція обумовлена стратегічним прагненням РФ у середньо- та довгостроковій перспективі зменшити залежність власного виробництва від імпортних поставок з України;

- нарощення тенденції зменшення імпортних поставок на територію Донецької та Луганської області, що свідчить про зростання недовіри іноземних партнерів до гарантій оплати імпорту та платоспроможності споживачів імпоротної продукції на Сході України. Нарощування такої тенденції може призвести до виникнення дефіциту імпортних товарів, а у випадку подальшої дестабілізації ситуації у регіонах – до розвитку спекулятивної торгівлі, появи «чорного» ринку імпортних товарів побутового призначення та масового споживання.

**3. Зростають втрати експортерів промислової продукції регіонів Сходу України.** Ці втрати не мінімізує навіть такий позитивний для експортоорієнтованих галузей промисловості чинник, як знецінення гривні. Тимчасові переваги експортерів внаслідок знецінення курсу гривні у 2014 р. досить швидко були нівельовані зниженням обсягів виробництва та фактичною зупинкою тих підприємств Сходу України, експорт яких був орієнтований на ринки Російської Федерації.

**Довідково:** Особливо відчутно дестабілізація ситуації на Сході України позначилась на розвитку машинобудування. На провідних підприємствах машинобудівного комплексу Сходу України у 2014 р. спостерігалось стрімке зменшення обсягів виробництва (внаслідок падіння попиту як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках). Навіть зниження ціни на українські вагони (середня ціна на експорт за один вагон знизилася з 75 до 57 тис дол. США) не забезпечила зростання експорту до РФ. Серед причин скорочення експортних поставок – політичні чинники, а також впровадження РФ довгострокової стратегії переорієнтації національного виробництва на імпортозаміщення та розвиток власного виробництва аналогічної продукції (вагонобудування, налагодження трубопрокатного виробництва, виробництва машин, станків та обладнання).

Як зазначалось вище, негативним залишається стан хімічної промисловості регіонів Сходу України, хоча на початку 2014 р. на світових ринках і спостерігалось загальне зростання цін на мінеральні добрива, хімічні речовини та хімічну продукцію. Негативне поєднання політичних та економічних чинників, а також нарощування конфліктних ситуацій у сфері прав власності щодо об'єктів хімічної промисловості призвело до тимчасового призупинення діяльності підприємств хімічної промисловості на території Сходу України (серед об'єктів, що у 2014 р. підлягали нападу озброєних осіб – ДП «Трансаміак» у Горлівці та ін.).

**4. Загострюються ризики для стабільного вуглевидобутку та збереження робочих місць для шахтарів, що працюють на підприємствах Сходу України.**

Донецька область забезпечує для ринку України 43 % загального обсягу вуглевидобутку, в т.ч. дві третини – коксівного вугілля. У Луганській області видобувається понад 30 % всього обсягу виробництва кам'яного вугілля України. Серед негативних тенденцій, що стоять на заваді збереження рентабельності вугільних підприємств – складні природні умови видобутку, які обумовлюють високу собівартість українського вугілля, а також відсутність стабільного попиту на видобуту продукцію. Українське вугілля є неконкурентоспроможним (насамперед, з причин високої собівартості) на зовнішніх ринках.

У 2014 р. ситуація у галузі вуглевидобутку в Україні погіршується. Переважна частка державних дотацій на підтримку вугільної галузі спрямовується у східні регіони України – Донецьку та Луганську області. Так, вугільна галузь Донецької області щороку з державного бюджету потребує більш ніж 7 млрд грн дотацій, які переважно спрямовуються на виплату заробітної плати гірникам. Луганська область у 2013 р. одержала дотацій з державного бюджету на підтримку вугледобувної галузі на суму

близько 4 млрд грн, причому кошти переважно пішли на покриття собівартості палива та заробітну плату шахтарям. На розвиток підприємств, інвестиції у технічну модернізацію виробництва коштів фактично не залишається.

**5. Зростають ризики банкрутства підприємств малого та середнього бізнесу. Почастішали випадки силового відчуження майна та фінансових ресурсів місцевих підприємств.** Через воєнні дії на території східних регіонів більшість контрактів були розірвані, що негативно позначилось на фінансовій діяльності підприємств регіону. При цьому, погіршення комерційних зв'язків відбулось як з партнерами за кордоном, так і з підприємствами інших регіонів. Відновлення економічних контактів потребуватиме значного часу та додаткових зусиль з боку керівництва підприємств та місцевої влади.

Дестабілізація ситуації та воєнний конфлікт на Сході України найбільш боляче б'ють по розвитку малого та середнього бізнесу, породжує ризики зменшення частки цих підприємств у загальному обсязі виробництва та зниження рівня самозайнятості населення в регіоні, ризики переходу їх діяльності у «тінь».

Ці ризики посилюються фінансовими ризиками для розвитку малого бізнесу, що пов'язано з ускладненням надання мікрокредитів, відсутністю цільової фінансової підтримки та цільових програм, орієнтованих на надання довгострокових кредитів малому та середньому бізнесу (насамперед, у сфері ЖКГ, транспортних послуг, забезпечення легального видобутку вугілля на малих шахтах). За подальшої дестабілізації ситуації на Сході України вирішення цих питань відкладається на невизначений час.

**6. Прискорюється відплив інвестиційних ресурсів з регіону, закриваються інвестиційні проекти, дедалі гостріше відчувається дефіцит кредитних ресурсів.** Особливо ця проблема характерна для віддалених від обласного центру територій Сходу України.

В регіоні зростатимуть ризики падіння обсягів залучення інвестиційних ресурсів. Як наслідок, від частини іноземних та вітчизняних інвесторів слід очікувати «заморожування» інвестиційних проектів або ж їх зупинення.

**Довідково:** На цей час на території регіонів Сходу України вже призупинено проект «Інвестиційний парк Східного Партнерства – Агромісто» (Луганська область, проект започатковано в контексті співробітництва «Єврорегіон «Донбас»); аграрний проект щодо будівництва зрошувальних систем для поливу овочів (Новоазовський район Донецької області); заморожено проекти будівництва транспортно-інфраструктурних об'єктів.

В оприлюдненому Державним агентством інвестицій і управління національними проектами України «Рейтингу інвестиційної привабливості регіонів 2014 року» суттєвого падіння рейтингу зазнали саме регіони Сходу України: Донецька область зайняла 22 місце у рейтингу інвестиційної привабливості (3 місце у 2013 р.), Луганська область – 23 місце (9 місце у 2013 р.)<sup>10</sup>.

Загострюються проблеми залучення кредитних ресурсів на потреби інвестиційного розвитку територій. Для мінімізації ризиків кредитування, що загострюються внаслідок воєнного конфлікту, кредитно-банківські установи вдаються до завищення відсоткових ставок, збільшення обсягів заставного забезпечення за кредитами, комплексного страхування кредитних ризиків, що призводить до здорожчання кредитів та унеможлиблює їх отримання суб'єктами господарювання.

Спостерігається дестабілізація у роботі окремих банківських установ, керівництво яких заявило про загрозу безпеці їх функціонування на території Донецької та Луганської областей та про можливість призупинення всіх банківських операцій до

---

<sup>10</sup> Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів України 2014 р. [Електронний ресурс]. – Доступно з: [http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/rejting\\_investiciynoyi\\_privablivosti\\_regioniv\\_2014\\_1.pdf](http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/rejting_investiciynoyi_privablivosti_regioniv_2014_1.pdf)



нормалізації ситуації в регіоні. Банківські установи регіону, мінімізуючи банківські ризики, надзвичайно оперативно реагують на ескалацію конфлікту на Сході України.

### **7. Зменшується рівень належної експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства.**

Падіння доходів населення, що проживає на Сході України, у свою чергу призводить до низки негативних наслідків у всіх сферах регіонального розвитку. Зокрема, це стосується належного утримання сфери житлово-комунальних послуг. За січень-червень 2014 р. населенням області сплачено за житлово-комунальні послуги 2333,8 млн грн., що склало 95,5 % від нарахованих сум (за червень рівень оплати склав 95 %), проте вже у осінньо-зимовий період 2014 р. слід очікувати погіршення становища, що може призвести до зупинки надання якісних та доступних послуг сфери ЖКГ – теплопостачання, водопостачання та водовідведення.

**Довідково:** Заборгованість населення Донецької області з оплати житлово-комунальних послуг на кінець червня 2014 р. становила 2006,2 млн грн. За централізоване опалення та гаряче водопостачання громадяни заборгували 1037,4 млн грн., рівень оплати за січень-червень склав 100,4 %. Борги населення з оплати за утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (квартплата) на кінець червня склали 436,4 млн грн (рівень оплати становив 87,5 %), за централізоване водопостачання та водовідведення – 374 млн грн (89 %), за газопостачання – 82,8 млн грн (100,9 %), за вивезення побутових відходів – 75,6 млн грн (рівень оплати за січень-червень становив 89,5 %).

У Луганській області у січні-травні 2014 р. населенням сплачено за житлово-комунальні послуги, включаючи погашення боргів попередніх періодів, 880,8 млн грн. (97,8 % нарахованих за цей період сум). У травні 2014 р. мали борг за 3 місяці і більше: за централізоване опалення та гаряче водопостачання 37,5 % власників особових рахунків, газопостачання – 35,3 %, утримання будинків і споруд та прибудинкових територій – 27,2 %, вивезення побутових відходів – 27,1 %, централізоване водопостачання та водовідведення – 22,9 %.

Катастрофічна ситуація в соціально-економічній сфері Донецької та Луганської областей матиме негативні наслідки для економіки всієї країни і для її євроінтеграційних намірів. Тому, якщо Україна прагне здійснювати реальні кроки у бік євроінтеграції, необхідно відновити зруйнований господарський комплекс цих областей, активізувати пошук нових сфер та напрямків реформування й диверсифікації економіки Донбасу, розпочати перехід до постіндустріального розвитку регіону. Від вирішення цього питання залежать не лише майбутнє старопромислових регіонів, але й майбутнє України як єдиної, суверенної країни.

**Варто зазначити, що дії щодо реструктуризації економіки Сходу та відновлення соціальної сфери актуальні для мирного часу. Проте напрацювання у цьому напрямку доцільно аналізувати вже сьогодні.**

Перш за все, варто розглянути найбільш перспективні сфери господарювання регіонів Сходу України, розвиток яких може дати швидкий позитивний соціально-економічний ефект, у т.ч. збільшення кількості нових робочих місць, подолання безробіття.

Першочергового значення для підвищення ефективності регіональної економіки набувають **зниження її енергоємності**, що позитивно позначається на конкурентоспроможності регіону в цілому, та **реформування сфери послуг**, що дозволяє досить швидко вирішити проблему безробіття і сприяє створенню нових робочих місць. Поряд з цим, на рівні і регіону, і держави необхідно послідовно впроваджувати національно зорієнтовану, прагматичну **політику розвитку, орієнтації на збільшення ємності внутрішнього ринку, політику, спрямовану на підтримку внутрішнього інвестиційного попиту на продукцію базових галузей промисловості Сходу України**, що дозволить дещо компенсувати стрімке скорочення обсягів традиційного для цих регіонів експорту продукції важкої промисловості.

## **I. Потенціал реформування енергетичного комплексу регіонів Сходу України.**

**Проблема зменшення енергоємності валового регіонального продукту областей Сходу України має не лише регіональне, але й загальнодержавне значення, оскільки високий рівень споживання енергоресурсів негативно впливає на собівартість вітчизняної продукції, знижує її конкурентоспроможність на внутрішньому та зовнішньому ринках, посилює енергозалежність країни від зовнішніх джерел постачання. На регіональному рівні особлива увага приділяється подоланню енергозалежності, зниженню енерговитрат та підвищенню енергоефективності регіональної економіки, у т.ч. шляхом збільшення частки альтернативних джерел енергії у паливно-енергетичному комплексі регіону та за рахунок впровадження нових технологій.**

**Довідково:** У Донецькій області за підсумками роботи 2013 р. виконання енергозберігаючих заходів дозволило заощадити 1620,09 тис. т умовного палива паливно-енергетичних ресурсів (далі – ПЕР), у т.ч. природного газу – 1193,18 млн куб. м, нафти та нафтопродуктів – 0,49 тис. т, вугілля – 192,94 тис. т, електроенергії – 334,33 млн кВт год., теплоенергії – 113,26 тис. Гкал<sup>11</sup>.

### **1. Особливості розвитку електроенергетичного комплексу Сходу України**

За обсягами виробництва електроенергії Донецька область посідає друге місце серед усіх регіонів України (після Запорізької області, на території якої розташована найбільша в Україні атомна електростанція), генеруючи понад 14 % загального обсягу електроенергії та 29 % – електроенергії, що виробляється тепловими електростанціями. Тепловими електростанціями, електроцентралями Луганської області виробляється близько 7,2 млрд кВт год. електроенергії на рік (у 2013 р. порівняно з минулим роком виробництво електроенергії зросло на 19,1 % і дорівнювало 1328,0 млн кВт год.). Важливим є той факт, що теплові електростанції, на відміну від атомних, більш маневрені, можуть змінювати режим роботи та здатні, за необхідності, нарощувати виробництво відповідно до потреб єдиної енергосистеми України, складовою частиною якої є електростанції області.

Безперечно, енергетична галузь залежна від споживання її продукції підприємствами промисловості. Загальний спад виробництва металургійної та машинобудівної галузей за підсумками 2013 р., природно, вплинув на енергетичний ринок України. У 2013 р. промислове виробництво в країні скоротилося на 4,7 % порівняно з 2012 р. Це спричинило зниження попиту на електроенергію з боку промисловості на 4,4 млрд кВт год. Загалом, споживання електроенергії в Україні скоротилося на 3,4 млрд кВт год. Водночас, зменшення споживання електроенергії у структурі промисловості Східного регіону є незначним. Так, споживання електроенергії за 2013 р. становило у Донецькій області 28,2 млрд кВт год. Порівняно з 2012 р. це менше лише на 0,8 %. Отже – потенціал заощадження електроенергії на Сході України задіяно недостатньо.

**Довідково:** Питома вага підприємств електроенергетики Донецької області в прибутку, отриманому у 2013 році в цілому по промисловості області, становила майже 48 %<sup>12</sup>.

На особливу увагу заслуговує підтримка електроенергетичного сектору з урахуванням розвитку **експортного потенціалу цієї галузі**. В умовах загострення політичних відносин у межах пострадянського простору з країнами СНД Україна має можливість нарощувати постачання виробленої електроенергії країнам Західної Європи

---

<sup>11</sup> Програма енергоефективності Донецької області на 2010–2015 роки. [електронний ресурс] // Департамент розвитку базових галузей промисловості ДонОДА. — Режим доступу: <http://industry.ci.dn.ua/?lang=ua&sec=05.02&iface=Public&cmd=main&args=>

<sup>12</sup> Соціально-економічне становище Донецької області за 2013 рік [електронний ресурс] // Головне управління статистики у Донецькій області . — Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/region/ek.php?dn=1213>

і, як доводить практика, найбільші показники для активізації у цьому напрямку має ТОВ «ДТЕК Східенерго» у складі Курахівської і Зуївської ТЕС (Донецька, Луганська область). За результатами 2013 року ДТЕК збільшив постачання електроенергії за кордон на 1,2 % до 9 828,3 млн кВт год<sup>13</sup>.

**Довідково:** За показниками Міністерства доходів і зборів України, за 2013 р. Україна експортувала електроенергію на суму понад 580,195 млн дол. США. Порівняно з 2012 р. експорт електроенергії у вартісному виразі збільшився на 0,9 % (на 5,376 млн дол. США).

У тому числі, експорт у напрямку країн Центральної Європи (Угорщина, Словаччина, Румунія та Польща) за підсумками 2013 р. зріс на 11,3 % - до 5 млрд 396,6 млн кВт год; до Молдови - на 72,1 %, до 1 млрд 455,6 млн кВт год; водночас, обсяги поставок до Республіки Білорусь зменшилися на 25,9 % (і становили 3 млрд 2,9 млн кВт год.).

**Слід наголосити на проблемах, які гальмують нарощування потужностей підприємств електроенергетичного комплексу регіонів Сходу України:**

1. Повільно відбувається модернізація підприємств електроенергетичного комплексу, електромереж та обладнання з метою зменшення втрат електроенергії під час транспортування та забезпечення надійного електропостачання споживачам.

**Довідково:** У структурі електричних мереж і мережевого обладнання Донецької області 88 % ліній електропередач напругою 35 кВт і 84 % ліній електропередач напругою 6 – 20 кВт перебувають у незадовільному стані.

2. Обмеженим є обсяг фінансових ресурсів через зниження інвестицій і зростання заборгованості за сплату спожитої підприємствами промисловості та ЖКГ електроенергії.

**Довідково:** На початок березня 2014 р. сума заборгованості підприємств ЖКГ Донецької області компанії ДТЕК Донецькобленерго за спожиту електроенергію склала 963,6 млн грн. Із них 822 млн грн боргу накопичило комунальне підприємство «Компанія Вода Донбасу», 132 млн грн – заборгували тепломережі, понад 9,5 млн грн – водоканали, житлові організації, комунальні підприємства.

3. Теплові електростанції використовують вугілля за старими технологіями, чим спричиняють значні викиди шкідливих речовин і стають потужними джерелами забруднення навколишнього середовища регіону.

**Довідково:** За підсумками 2013 року, шкідливі викиди підприємств електроенергетики залишаються найбільш значними серед всіх видів промислової діяльності – 384,1 тис. тонн, або ж 35,8 % від загального обсягу шкідливих викидів на території Донецької області. При цьому збереженню такого лідерства галузі не завадило навіть тимчасове зменшення викидів за рахунок непрацюючої Углегорської ТЕС.

## **2. Особливості розвитку альтернативної енергетики на території Сходу України**

Одним зі стратегічних напрямків для розвитку економіки регіонів Сходу України повинен стати розвиток альтернативної енергетики як платформи для модернізації базових галузей промисловості та створення нової виробничої інфраструктури. На території Донбасу вдало зосереджено ресурсний, науковий, промисловий потенціал, здатний забезпечити повний завершений цикл видобутку енергії за рахунок розвитку усіх основних видів нетрадиційної, або альтернативної, електроенергетики. Технічний енергетичний потенціал нетрадиційних видів енергетики (НВЕ) за рахунок освоєння відновлюваних джерел енергії складає: 3,34 млн тонн у Донецькій області та 2,57 млн тонн у Луганській області. Це означає заміщення паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР) за рахунок НВЕ на 9,9 % та 24,2 % у Донецькій і Луганській областях відповідно.

**2.1. Розвиток вітрової енергетики на регіональному рівні** здатен забезпечити реалізацію довгострокової перспективи для втілення проектів з освоєння великої

---

<sup>13</sup> Обсяги експорту-імпорту товарів за регіонами України за січень-листопад 2013 року [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

кількості земель низької якості у промислових районах Сходу України завдяки будівництву комплексів вітрових електростанцій (ВЕС). За даними Міжгалузевого науково-технічного центру вітроенергетики Інституту відновлюваної енергетики НАН України, у Донецькій області придатними для будівництва ВЕС визнано понад 10 % території з високим вітроенергетичним потенціалом (тобто 13250 га).

**Довідково:** З 2010 р. реалізується інвестиційний проект «Організація виробництва вітряної електроенергії шляхом побудови 43 вітроенергетичних установок типу «Furlander» потужністю 2,5 МВт кожна на території Новоазовського району Донецької області. «Вітровий парк «Новоазовський» (Донецька область) отримав ліцензію на виробництво електроенергії на 20 років. У 2011 році у м. Брянці Луганської області відбулося відкриття вітроелектрогенератора відповідно до проекту Обласної громадської екологічної організації «Зелений світ» «Використання енергії вітру – перспективний шлях розвитку поновлюваної енергетики» за підтримкою Програми малих грантів Глобального Екологічного Фонду та ПРООН»<sup>14</sup>.

## **2.2. Дегазація шахт з метою налагодження промислового виробництва метану.**

У рамках комплексної програми дегазації, промислового використання метану та скорочення його викидів в атмосферу, яка реалізується за рахунок власних коштів на ОП «Шахта ім. О.Ф. Засядька», було введено в дію першу чергу когенераційної газової електростанції (КГЕС) для виробництва електричної та теплової енергії. З 2006 р. тільки КГЕС було вироблено понад 644,0 млн кВт год. електроенергії. За обсягами використання шахтного метану і скорочення його викидів в атмосферу (3,8 млн т на рік) програма є найбільшою у Європі. Когенераційне обладнання встановлено також на ВАТ «Концерн Стирол». Проектна потужність електростанції – 25 МВт, вартість проекту – 80,8 млн грн. Реалізація проекту дозволить підприємству щорічно заощаджувати 24,9 млн кВт год. електроенергії на суму близько 10,0 млн грн.

**2.3. Технології видобутку та використання доменного та коксового газу при виробництві тепла та електроенергії.** У Донецькій і Луганській областях промисловість отримує енергоспроможні відходи, в основному у вигляді коксового та доменного газу. Коксовий та доменний газ використовуються на підприємствах чорної металургії та коксохімії для власних енергетичних потреб замість природного газу. Наприклад, у Донецькій області ВАТ «Авдіївський коксохімічний завод», у Луганській області – ВАТ «Алчевськкокс» використовують коксовий газ як для власних потреб, так і для забезпечення роботи комунальних служб (переважно котелень) тих міст, біля яких вони розташовані. Поряд з цим впроваджується проект будівництва парогазової електростанції на ВАТ «Алчевський металургійний комбінат», яка здатна працювати на вторинних ресурсах (доменному, коксовому та конвертерному газі). За умов виходу електростанції на проектну потужність 3,6 млрд кВт/год. на енергоринку може бути реалізовано понад 1,4 млрд кВт/год. електроенергії на рік.

**2.4. Перспективи освоєння родовищ сланцевого газу.** За даними Міністерства екології та природних ресурсів України, **запаси сланцевого газу** в Україні досягають 30 трлн м<sup>3</sup>. У Донбасі **запаси сланцевого газу оцінені на рівні 11,3 трлн м<sup>3</sup>**, при цьому найбільшими є Червоноармійський (237 млрд м<sup>3</sup>) і Донецько-Макіївський (202 млрд м<sup>3</sup>) геологічно-промислові райони. У Луганській області компанія ТНК-ВР ще у 2011 р. розпочала пробне буріння в рамках проекту з видобутку сланцевого газу в Україні, отримавши 6 ліцензій на видобуток сланцевого газу. З 2011 р. канадська нафтогазова компанія «Kulczyk Oil Ventures Inc» ввела в комерційну експлуатацію свердловину М-21 на Макіївському газовому родовищі в Донецькій області промисловим виробництвом – 48 тис. м<sup>3</sup> сланцевого газу.

---

<sup>14</sup> Потужність альтернативної енергетики в Україні за рік зростає вдвічі [електронний ресурс] // – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2013/02/23/297236>

### **Перешкоди активізації потенціалу розвитку альтернативної енергетики на території Сходу України:**

1. Стримуючим фактором поширення альтернативної енергетики є висока ціна виробництва. Для установок, які виробляють електроенергію за рахунок енергії вітру, коефіцієнт зеленого тарифу (на який помножується роздрібний тариф) коливається від 1,2 до 2,1, залежно від потужності вітроустановки. Ще вищі коефіцієнти встановлені для компаній, що виробляють електроенергію за рахунок сонячної енергії (від 4,4 до 4,6).

2. Високий рівень залежності розвитку альтернативної енергетики в Україні від імпорту необхідного обладнання, що впливає на збільшення собівартості кінцевого продукту.

3. Відсутня державна та регіональна стратегії розвитку альтернативної енергетики. Адже здійснення заходів, спрямованих на формування у суспільстві свідомого ставлення до необхідності підвищення енергоефективності, розвитку та використання відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, вимагає чіткої державної стратегії розвитку галузі на середню (до 2020 р.) та довгострокову (до 2050 р.) перспективу. Розробка та прийняття такої стратегії мають супроводжуватись системною інформаційною підтримкою на державному та регіональному рівнях.

### **II. Перспективи розвитку внутрішнього ринку для збільшення збуту вітчизняної продукції, у першу чергу – для підприємств Сходу України.**

На порядку денному для України – необхідність підтримки національного товаровиробника з метою забезпечення зростання ємності внутрішнього ринку для вітчизняної продукції. Така державна політика особливо потрібна промисловості Східного регіону і сприятиме збереженню соціально-економічної стабільності в регіоні, завантаженню потужностей підприємств металургійної, вугільної, машинобудівної, хімічної промисловості. Водночас, стратегія розвитку внутрішнього ринку не замінює та ніяк не суперечить політиці відкритої економіки і сприяє подальшому розвитку та нарощуванню обсягів зовнішньої торгівлі.

#### **З огляду на перспективи розвитку внутрішнього ринку серед першочергових завдань реформування економіки Сходу України слід визначити наступні:**

▪ Забезпечення державної фінансової підтримки та запровадження механізму заохочення національних товаровиробників **придбавати сільськогосподарську техніку вітчизняного виробництва**. Це розширить ринок збуту машинобудівної галузі регіону. Практика доводить – позитивно на цей процес впливатиме стимулювання вітчизняних товаровиробників податковими пільгами. Так, станом на початок 2014 р. в Україні діє порядок звільнення від оподаткування товаровиробників машинобудування для агропромислового комплексу – до 1 січня 2020 року (Податковий кодекс України абз. «д» п. 17 підр. 4 р. ХХ), за умови, що кошти, вивільнені від оподаткування, будуть спрямовані на збільшення обсягів виробництва, переоснащення матеріально-технічної бази, запровадження нових технологій. За поточного перегляду податкової політики важливо зберегти вже діючі продуктивні пільги<sup>15</sup>.

▪ Заходи щодо стимулювання вітчизняних підприємств машинобудівної галузі для зменшення енергоемності виробництва та освоєння технологій нового виробництва, зокрема – для розвитку альтернативної енергетики. У Державній програмі розвитку внутрішнього виробництва (від 10.12.2012 р.), Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року (від 25.12.2013 р.) передбачено активізацію інноваційної діяльності в машинобудуванні шляхом впровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, що визначається одним з головних чинників модернізації національної економіки.

---

<sup>15</sup> Податковий кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112

▪ Розвиток системи гарантованих державних замовлень. Зокрема, показовою є переорієнтація Укрзалізниці на закупівлю продукції вітчизняних товаровиробників для оновлення вантажного складу. У 2013 р. було придбано 775 вантажних вагонів вітчизняного виробництва, що у 3,8 разу більше порівняно із закупівлями 2012 р. (204 вагони). На 2014 р. Укрзалізниця планувала розширити оновлення та придбання не лише вагонів, але й 59 вантажних електровозів, виготовлених на території України – ПАТ ХК «Луганськтепловоз».

▪ Диверсифікація виробництва з акцентом на освоєнні випуску нових високотехнологічних видів продукції підприємствами металургійного комплексу регіону (прокат з покриттям, у тому числі холодної прокатки, вироби з легованої сталі, продукти прямого відновлення залізних руд, калібрований прокат, гнуті профілі та ін.). Дієвим є часткове зменшення податку на прибуток для підприємств металургійного комплексу та залучення цих фінансових ресурсів на потреби реконструкції та модернізації старих й освоєння нових видів продукції.

▪ Модернізація ЖКГ та транспортної інфраструктури регіону, що формуватиме потребу у металопродукції. А саме – 39 % довжини магістральних водоводів і понад половина водогінних та каналізаційних мереж Сходу України перебувають у аварійному стані та потребують оновлення. Триває будівництво та реконструкція автодоріг в обхід населених пунктів на шляхах транзитних коридорів, що проходять по території Донецької, Луганської, Запорізької областей. Крім того, значних додаткових коштів потребуватиме відновлення інфраструктури ЖКГ та транспортної мережі, зруйнованої під час воєнних дій.

▪ Стимулювання внутрішнього попиту на вугілля, збільшення потреби у споживанні вугілля на внутрішньому ринку України як альтернативи споживанню природного газу, у т.ч. і промисловими підприємствами, і домогосподарствами. Зокрема, йдеться про запровадження практики раціонального використання паливно-енергетичних ресурсів шляхом комбінованого виробництва електричної та теплової енергії з використанням місцевих енергетичних ресурсів (когенерації). З метою збільшення попиту на вітчизняне вугілля вже діє низка пільг: звільнення від оподаткування прибутку підприємств паливно-енергетичного комплексу у межах фактичних витрат, що не перевищують загальну річну суму відповідно до п. 154.8 ст. 154 ПП р. Податкового кодексу України.

## **2.2. Сучасні тренди реформування інфраструктури урбанізованих територій в Україні як засіб досягнення територіальної соціально-економічної інтеграції**

Стабільний розвиток внутрішнього ринку країни, створення сприятливих умов для вільного руху капіталів, ресурсів та робочої сили, поглиблення територіальної соціально-економічної інтеграції, кооперації та міжрегіонального співробітництва неможливо здійснити без сучасного інфраструктурного забезпечення. Особливо актуальності це питання набуває для розвитку урбанізованих територій, для міст, де проживає понад дві третини населення України.

Перед органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування особливо гостро сьогодні постало завдання щодо задіяння дієвих інструментів та пошуку додаткових ресурсів для розвитку **міської інфраструктури**, розбудови конкурентоспроможної системи життєзабезпечення міст, створення умов для підвищення ефективності та надійності функціонування житлово-комунального господарства, безбиткової діяльності підприємств галузі, залучення інвестицій у технічне переоснащення об'єктів житлово-комунального господарства урбанізованих територій.

**Довідково.** Оскільки високорозвинена інфраструктура має суттєве значення для ефективного функціонування економіки, показники якості інфраструктури розглядаються при оцінці рівня конкурентоспроможності держав і регіонів. Так, динаміка індексу якості інфраструктури України (складника індексу глобальної конкурентоспроможності) демонструє досягнення позитивних результатів у вдосконаленні транспортних, телекомунікаційних мереж, хоча рівень цього показника досить низький (див. Додаток 2, рис. 1). Причому вищий рівень розвитку інфраструктури характерний, переважно, для більш урбанізованих регіонів України (див. Додаток 2, рис. 2).

Якісна інфраструктура як основа розвитку урбанізованих територій (міст, селищ міського типу та прилеглих до них приміських зон) має не лише місцеве, але й транскордонне значення. Розвиток інфраструктури сприяє залученню потенційних інвесторів, підвищенню рівня життя населення, а також поглибленню соціально-економічної інтеграції прикордонних територій. Саме тому євроінтеграційні інструменти ЄС, зокрема Європейський інструмент сусідства і партнерства, що поширюється на Україну, містять пріоритети та заходи з модернізації інфраструктури. Так, захід 3.1 Транскордонної програми «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна 2007 – 2013» присвячений удосконаленню транспортної інфраструктури. У межах Заходу 1.2 Спільної операційної програми «Румунія-Україна-Молдова 2007 – 2013» здійснюються ініціативи співробітництва у сфері транспорту та енергетичної інфраструктури. Для виконання Заходу 1.3 Транскордонної програми «Польща-Білорусь-Україна 2007 – 2013» було надано підтримку проектам, що включають підвищення якості та доступності соціально-економічної інфраструктури, зокрема, у сфері транспорту, енергетики, логістичних систем, безпеки транспорту та водопостачання.

**Довідково.** Прикладами успішних транскордонних проектів з модернізації інфраструктури, що здійснені в межах Європейського інструменту сусідства і партнерства, є: «Чиста вода на Побужжі – транскордонна система водопостачання Грубешова і Володимира-Волинського» (загальний бюджет 820 тис. євро); «Вдосконалення доступності Бещадського повіту та Старого Самбора шляхом інтеграції заходів до транспортної інфраструктури» (4 462,9 тис. євро); «Якісна інфраструктура в прикордонному повіті Ботошань (Румунія) та міста Герца (Україна)» (2686,5 тис. євро)<sup>16</sup>.

**Інфраструктурні обмеження розвитку урбанізованих територій в Україні проявляються наступним чином:**

**1. Неналежним є стан міжміської та міжрегіональної транспортної інфраструктури, що гальмує міжрегіональну та внутрішньорегіональну інтеграцію.**

**Довідково.** За довжиною автомобільних доріг Україна значно відстає від країн Європи, схожих за розміром території та чисельністю населення. Зокрема, у Франції довжина автомобільних доріг більша у 6,3 разу, в Англії – у 2,5 разу, у Польщі – у 2,5 разу. Фактично на рівні 2000 року залишається щільність залізничних колій загального користування у регіонах<sup>17</sup>.

**2. Вулично-дорожня мережа є недосконалою, а значна частина об'єктів дорожньо-мостового господарства потребує модернізації.**

**Довідково.** Тільки 7,5 тис. км доріг у населених пунктах (4 % загальної протяжності доріг з твердим покриттям) обладнано закритою дощовою каналізацією. Її відсутність позначається на експлуатації дорожнього покриття та призводить до негативних явищ в умовах можливої повені та паводків. Найвищим цей показник є у містах Київ та Севастополь – 50 % та 95 % відповідно.

---

<sup>16</sup> Projects. Програма транскордонного співробітництва «Польща-Білорусь-Україна» на 2007-2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pl-by-ua.eu/ua\\_5](http://www.pl-by-ua.eu/ua_5).

Перемога проектів в рамках першого Конкурсу, Пріоритет 1 і 2. Програма для транскордонної співпраці «Румунія-Україна-Республіка Молдова» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ro-ua-md.net/files/new/Lista-proiecte-contractate-Prioritatea-1-si-2\\_UA.doc](http://www.ro-ua-md.net/files/new/Lista-proiecte-contractate-Prioritatea-1-si-2_UA.doc)

<sup>17</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020\\_1.pdf](http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf).

Із загальної кількості мостів та шляхопроводів 517 споруд (4,6 %) мають обмежену несучу спроможність або знаходяться в аварійному стані. Найгірший показник за кількістю мостів та шляхопроводів, що мають обмежену несучу спроможність або знаходяться в аварійному стані – у м. Севастополь – 33 %, Донецькій та Львівській областях по – 18 %<sup>18</sup>.

**3. Житлово-комунальна та енергетична інфраструктура великих і малих українських міст здебільшого морально та фізично застаріла.** Недостатня ефективність реформування цієї сфери у попередні роки спричинила домінування природних монополій у галузі, які продемонстрували неспроможність надавати споживачам якісні послуги, вчасно реагувати на виклики ринку і макроекономічні шоки, утримувати основні фонди підприємств житлово-комунального господарства у належному робочому стані.

**Довідково.** Станом на 01.01.2012 р., до категорії ветхих було віднесено 46,9 тис. будинків (0,5 % від загальної кількості житлових будинків країни), в яких проживає 95,5 тис. мешканців. До категорії аварійних було віднесено 13,2 тис. будинків (0,1 % житлових будинків країни), в яких мешкає 23,1 тис. мешканців.

Кількість ліфтів, які мають термін експлуатації 25 і більше років, становить 51,1 тис. одиниць, що складає 54,3 % ліфтового парку України. Після цього терміну потрібно або робити капітальний ремонт (заміна 30 % обладнання), або проводити модернізацію (70 %), або повністю міняти ліфт (100 %).

У цілому по Україні в аварійному та ветхому стані перебувають 37,7 % водопровідних мереж, 36,3 % каналізаційних мереж, 15,0 % теплових мереж<sup>19</sup>.

**Реформування житлово-комунальної та енергетичної інфраструктури великих і малих українських міст, та в цілому, ринку послуг ЖКГ – набуває особливої актуальності для регіонів у зв'язку із поетапним підвищенням тарифів та цін на послуги сфери ЖКГ.** Реформування сфери ЖКГ ставить за мету зниження собівартості житлово-комунальних послуг при обов'язковому підвищенні рівня їх якості та показників безпеки, впровадженні заходів щодо енергозаощадження та підвищення енергоефективності. Особливу роль у реалізації означених реформ має відігравати місцева влада.

**На місцевому, регіональному рівні слід виокремити та усунути низку системних, комплексних перешкод, які гальмують реформування сфери ЖКГ і водночас, уповільнюють модернізацію житлово-комунальної та енергетичної інфраструктури урбанізованих територій України, зокрема, йдеться про наступне:**

1. Зберігається **високий рівень монополізації** в управлінні сфері житлово-комунального господарства. Як наслідок, профільні структури одночасно залишаються і постачальниками послуг ЖКГ, і органами, які здійснюють контроль за якістю послуг ЖКГ, що надаються споживачам. **Надзвичайно низькою є інтенсивність впровадження реформ, зорієнтованих на створення розвинутого конкурентного середовища на ринку послуг ЖКГ.** Реформування ринку послуг сфери ЖКГ гальмується і через низьку інтенсивність створення (організації) альтернативних традиційним «ЖЕКам» сучасних житлово-експлуатаційних інституцій (об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), служб єдиного замовника).

2. **Неврегульованими є процедури формування житлово-комунальних тарифів.** Переважна більшість спроб щодо підвищення цін на послуги сфери ЖКГ, як

---

<sup>18</sup> Паспорт житлово-комунального господарства України. 2013 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1215/Ukrein.pdf>.

<sup>19</sup> Паспорт житлово-комунального господарства України. 2013 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1215/Ukrein.pdf>



правило, не має чіткого та зрозумілого економічного обґрунтування. Так, практики ЖКГ стверджують, що понад 50 % виплат за послуги ЖКГ споживачі витрачають на фізичні втрати ресурсів (тепла, води, енергоносіїв), і у першу чергу – через високі показники фізичної зношеності обладнання, застарілу інфраструктуру системи ЖКГ, аварійність мереж (пориви труб, високу енергоємність застарілого обладнання, введеного в експлуатацію ще до 90-х років ХХ ст.). Поряд з цим, на місцях часто у тарифи на послуги ЖКГ закладаються витрати, які фактично відсутні (наприклад, на утримання ліфтів для п'ятиповерхових «хрущовок» тощо).

**Довідково:** Збереження монополії у сфері надання послуг ЖКГ, відсутність конкуренції гарантує для природних монополістів можливість постійного підвищення тарифів на послуги ЖКГ, а отже – гарантоване отримання високих прибутків без інвестування у модернізацію об'єктів та інфраструктури ЖКГ. Збереження такої практики неухильно загострює проблему фізичного та морального зношення основних фондів та об'єктів інфраструктури сфери ЖКГ у середньо та довгостроковій перспективі.

3. Поширення набула **низька якість послуг сфери житлово-комунального господарства**. Особливо наочно це проявляється на прикладі системи централізованого водопостачання (та водовідведення). Адже якість питної води, що витікає з кранів пересічних громадян, не відповідає санітарним нормам її безпечного щоденного споживання для дітей та дорослих. Щодо послуг теплопостачання – часто у багатоквартирних будинках спостерігається відсутність гарячої води та якісного опалення.

4. **Низькою залишається платіжна дисципліна споживачів послуг ЖКГ**. Спостерігається зростання заборгованості за спожиті послуги ЖКГ, що логічно породжує проблему недофінансування сфери ЖКГ. Серед причин зростання заборгованості споживачів з оплати житлово-комунальних послуг можна виокремити декілька: від падіння платоспроможності певної частини населення (внаслідок зменшення реальних доходів), до відмови споживачів платити за надані неякісні послуги (наприклад – за теплу, а не гарячу воду, за холодні батареї взимку, нерегулярне вивезення ТПВ, невпорядковану прибудинкову територію, непрацюючі ліфти) тощо.

**Довідково:** Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг в Україні (номінальне значення боргу) залишається значним і **станом на 01.07.2014 р.** становить понад 11,1 млрд грн. Серед регіонів найбільшими боржниками є: Донецька (2006,2 млн грн), Дніпропетровська (1845,6 млн грн), Харківська (1177,8 млн грн), Луганська (1069,5 млн грн) області та м. Київ (884,8 млн грн). На ці регіони припадає 62,6 % загального боргу з оплати житлово-комунальних послуг по Україні.

**Незважаючи на складність періоду, що нині переживає Україна, реформування інфраструктури урбанізованих територій – стратегічний пріоритет, досягнення якого забезпечить підвищення конкурентоспроможності регіонів, дозволить досягти територіальної соціально-економічної інтеграції та сталого регіонального розвитку.**

**В Україні напрацьовано певний інституційний досвід щодо модернізації міської інфраструктури, а саме:**

**1. Реалізація масштабних інвестиційних проектів з розвитку інфраструктури урбанізованих територій, у тому числі із залученням міжнародної технічної допомоги.**

**Довідково:** У 2008 році в Україні стартував проект Світового банку «**Розвиток міської інфраструктури**» вартістю 140 млн дол. США, спрямований на підвищення рівня якості послуг водопостачання та водовідведення, зменшення операційних витрат шляхом низки інституційних змін і вибіркової інвестицій у реконструкцію та заміну зношених систем водопостачання та каналізації. Проект «**Розвиток міської інфраструктури**» реалізується на комунальних підприємствах 14 міст: Черкас, Дрогобича, Калуша, Кам'янець-Подільського, Харкова, Коломиї, Нової Каховки, Слов'янська, Борисполя, Новоград-Волинського, Кременчука, Чернігова, Івано-Франківська та Одеси. За час реалізації проекту реконструйовано

418 насосних станцій та прокладено 52,3 км мереж водопостачання та водовідведення, придбано 44 одиниці спецтехніки для комунальних підприємств.

**Ведеться підготовка ще двох нових спільних зі Світовим банком інвестиційних проектів «Розвиток міської інфраструктури - 2» і «Підвищення енергоефективності у сфері централізованого теплопостачання України», початок реалізації яких запланований на II півріччя 2014 року.**

Орієнтовна вартість проекту «Розвиток міської інфраструктури - 2» – 350 млн дол. США. Він буде реалізовуватися на підприємствах водопостачання та водовідведення Києва, Харкова, Донецька, Кіровограда, Житомира, Краматорська, Коломиї, Тернополя, а також на комунальному підприємстві з поводження з твердими побутовими відходами Харкова. Проект передбачає впровадження автоматизованої системи управління, модернізацію водопровідних та каналізаційних насосних станцій із заміною технологічного та енергетичного обладнання, установку загальнобудинкових лічильників, реконструкцію мереж водовідведення та водопостачання, оновлення парку автотранспортної та спеціальної техніки та інші заходи.

Орієнтовна вартість проекту «Підвищення енергоефективності у сфері централізованого теплопостачання України» – 382 млн дол. США. Він планується до реалізації на підприємствах Вінниці, Івано-Франківська, Донецька, Миколаєва, Кам'янець-Подільського, Харкова, Кіровограда, Чернігова, Дніпропетровська та Херсона. У рамках цього проекту заплановано впровадження таких заходів: реабілітація ТЕЦ, тепломереж, котельень; установка індивідуальних теплових пунктів і засобів обліку, встановлення перетворювачів частоти для магістральних мережних насосів.<sup>20</sup>

Спільно з ЄБРР готується до впровадження проект «Модернізація інфраструктури теплопостачання у Донецькій області» (15 міст Донецької області: Краматорськ, Дружківка, Дзержинськ, Єнакієве, Слов'янськ, Шахтарськ, Ясинувате, Волноваха, Дебальцеве, Дмитрів, Кіровськ, Жданівка, Красний Лиман, Торез, Новоазовськ). Загальна вартість проекту складає 31 млн дол. США. Мета цього проекту – зниження споживання енергоресурсів до 30 % за рахунок впровадження енергозберігаючих технологій.

Спільно із Північною екологічною фінансовою корпорацією (НЕФКО) Мінрегіон впроваджує Програму «Демо-Україна» на суму 10 млн євро, які передбачають спрямувати на демонстраційні енергоефективні проекти у секторі теплопостачання. Для участі у Програмі відібрано десять міст-партнерів: Донецьк, Івано-Франківськ, Вінниця, Житомир, Кам'янець-Подільський, Київ, Олександрія, Кривий Ріг, Полтава, Северодонецьк.

Мінрегіоном спільно с Європейським інвестиційним банком підписано Декларацію про наміри щодо співробітництва у сфері фінансування інвестиційних проектів муніципальної інфраструктури, у якій заявлена сума інвестицій складає 800 млн євро. **Напрямки фінансування – теплопостачання, водопостачання та водовідведення, поводження з твердими побутовими відходами, вуличне освітлення, енергоефективність громадських будівель<sup>21</sup>.**

## **2. Використання кращого світового досвіду управління регіонами та впровадження енергозберігаючих технологій.**

**Довідково.** У 2013 р. у 4-х містах України (Чернігів, Івано-Франківськ, Миргород, Новоград-Волинський) було успішно завершено проект GIZ «**Енергоефективність у будівлях**», у рамках якого були проведені роботи з енергетичної модернізації будинків. Триває спільна з GIZ робота над реалізацією в Україні ще трьох проектів: «Енергоефективна забудова» у місті Київ, «**Підвищення якості муніципальних послуг**» у 8 містах Луганській області. Проекти направлені на розвиток енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій, підвищення якості адміністративних послуг, вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення кваліфікації працівників житлово-комунального господарства. Також реалізується спільний з GIZ проект «**Муніципальний розвиток та оновлення старої частини міста Львова**», в рамках якого вже розроблено концепцію розвитку історичної частини міста, впроваджено програми реставрації брам, вікон, балконів, сходових кліток, оновлення внутрішніх дворів.

---

<sup>20</sup> Проект «Розвиток міської інфраструктури» в Одесі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247045425&cat\\_id=244274130](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247045425&cat_id=244274130).

<sup>21</sup> Мінрегіон із міжнародними фінансовими організаціями впроваджуватиме нові інвестпроекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246812055](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246812055).

Подальшим продовженням української співпраці з GIZ є проект «**Енергоефективність у громадах**», меморандум про впровадження якого підписаний містами-учасниками 6 лютого 2014 року. У рамках проекту в результаті двоетапної конкурсної процедури, яка тривала з жовтня минулого року, GIZ та Мінрегіоном для участі було відібрано 5 консорціумів українських міст у такому складі:

- місто Чернівці спільно з містами Кам'янець-Подільський та Коломия;
- Полтавська обласна державна адміністрація та міста Комсомольськ, Лубни, Миргород, Полтава;
- Дніпропетровська обласна рада та міста Дніпродзержинськ, Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Павлоград;
- місто Житомир спільно з містами Бердичів, Коростень, Новоград-Волинський;
- місто Луганськ спільно з містами Краснодар, Ровеньки, Свердловськ, Сєвєродонецьк.

Головним завданням проекту «Енергоефективність у громадах» є посилення ролі місцевого самоврядування у підвищенні енергоефективності в Україні, у тому числі впровадження енергозберігаючих технологій у ЖКГ. Проект планується реалізувати до кінця 2016 року.<sup>22</sup>

**3. Реформування житлово-комунального господарства міст через запровадження ринкових механізмів, створення конкурентного середовища на ринку комунальних послуг, що досягалось, передусім, шляхом створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, залучення приватних підприємств до утримання житлового фонду.**

**Довідково.** Станом на 01.03.2014 в Україні налічується 17069 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), що складає 21,4 % від загальної кількості багатоповерхових будинків країни. Функціонує 548 приватних підприємств утримання житлового фонду. Створюються служби єдиного замовника (налічується 72 служби), що підвищують ефективність роботи комунальних підприємств<sup>23</sup>.

**Необхідність модернізації інфраструктури урбанізованих територій стає одним із ключових завдань державної регіональної політики в Україні на середньо- та довгострокову перспективу. Адже існує тісний зв'язок між потребою вдосконалення міської інфраструктури та територіальною соціально-економічною інтеграцією. Неухильно підвищуються роль та функціональні можливості міст у подальшому розвитку регіонів (у т.ч. за рахунок удосконалення планування розвитку інфраструктури міст). Поряд з цим спостерігається зосередження регіональної політики на використанні потенціалу найбільших урбанізованих центрів через розширення мережі між субрегіональними та місцевими центрами і сільськими територіями, включаючи покращення транспортної доступності на місцевому та регіональному рівнях<sup>24</sup>.**

**Серед базових пріоритетів реформування інфраструктури урбанізованих територій в Україні традиційно йдеться про комплексну модернізацію інфраструктури сфери ЖКГ. Першочерговими заходами у цій площині доцільно визнати наступне:**

1. Комплексне сприяння та забезпечення інституційної підтримки розвитку

---

<sup>22</sup> 5 консорціумів українських міст отримають 4 млн євро технічної допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247025470](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247025470).

<sup>23</sup> Динаміка удосконалення системи управління в житловому господарстві у 2014 році. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/osbb/dinamika-utvorennja-osbb-v-ukraini/dinamika-udосkonalennja-sistemi-upravlinnja--v-zhitlovomu-gospodarstvi-protyagom-2014-roku-179952/>.

<sup>24</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020\\_1.pdf](http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2013/05/nsrdu2020_1.pdf).

самоорганізації споживачів ринку житлово-комунальних послуг. Забезпечення, за активної участі громадськості, високої ефективності функціонування таких форм господарювання як ОСББ, кондомініуми; впровадження в Україні пілотних проектів, що засновані на успішних європейських практиках реформування (господарювання, модернізації) ринку послуг сфери ЖКГ.

2. Реформування відносин власності, розвиток комунальної власності; забезпечення оптимізації фінансового механізму розвитку споживчого ринку послуг сфери ЖКГ (на основі самоокупності та самофінансування) через перехід до прозорої моделі договірних відносин в управлінні та обслуговуванні об'єктів ЖКГ.

3. Використання дієвих економічних механізмів енергозбереження як невід'ємної складової процесу підвищення якості послуг сфери ЖКГ, зменшення їх собівартості, перехід до конкурентної тарифної політики. Зокрема, йдеться про поширення позитивного досвіду впровадження інструменту «Дисплей» у містах України, який є одним з ключових елементів виконання вимог Директиви Європейського Союзу «Про енергетичне функціонування будівель», що створює передумови для запровадження контролю за ефективністю використання усіх видів енергетичних ресурсів у кожній конкретній будівлі.

4. Нормативно-правове забезпечення процесів регулювання споживчого ринку послуг сфери ЖКГ з метою спрощення процедури застосування споживачами схем теплопостачання з використанням нетрадиційних (альтернативних) джерел енергії (тепла). Зокрема, йдеться про розвиток геліоенергетики, вітрової енергетики та розширення практики їх використання на ринку послуг сфери ЖКГ.

5. Поширення практики застосування державно-приватного партнерства для залучення інвестицій у технічне переозброєння (модернізацію) інженерної інфраструктури ЖКГ (у т.ч. йдеться про впровадження сучасних технологій та інноваційного обладнання у сфері водопостачання, очищення води, опалення, теплопостачання, утилізації твердих побутових відходів тощо).

Для успішної реалізації реформування ринку послуг сфери ЖКГ на місцевому, регіональному рівнях доцільно здійснити оновлення діючих регіональних програм реформування житлово-комунального господарства, акцентувавши увагу на питаннях удосконалення системи управління житлово-комунальними послугами, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів, зменшення кількості дозвільних процедур для оформлення ОСББ тощо.

На порядку денному – прийняття в Україні проекту «Концепції підвищення енергоефективності у сфері житлово-комунального господарства», у положеннях якої має бути чітко визначено фінансові механізми стимулювання використання альтернативних джерел енергії у теплоенергетиці та механізми модернізації енергетичної інфраструктури; визначено чіткі критерії тарифної політики при переході приватних споживачів на використання альтернативної енергетики та зменшення бюрократизму в процедурі оформлення використання обладнання, яке працює на ВДЕ тощо.

**В процесі реформування інфраструктури урбанізованих територій в Україні доцільно комплексно задіяти організаційно-управлінські та економічні механізми й інструменти:**

**1. Державно-приватне партнерство**, у межах якого необхідно зусилля спрямувати на:

– модернізацію енергооснащеності бюджетних установ та підприємств комунальної власності шляхом *запровадження використання альтернативних джерел ресурсів, в основному – місцевого значення;*

– зміну системи управління і забезпечення функціонування житлового фонду з метою створення умов для його реконструкції з *утеплення багатоквартирних будинків та встановлення енергоефективного обладнання;*

–впровадження довгострокових проектів технічного переоснащення підприємств житлово-комунального господарства *на основі лізингу*;

–заохочення приватного підприємництва до участі у модернізації інфраструктури, зокрема *на умовах концесії*.

Відповідні заходи доцільно реалізувати у межах регіональних програм розвитку державно-приватного партнерства (наприклад, Регіональної програми розвитку державно-приватного партнерства у Волинській області у 2013 – 2020 роках).

**2. Організацію обміну досвідом між містами з проблем реформування міської інфраструктури.** Це можна реалізувати у рамках європейських проектів **Twinning**, а також за посередництвом Асоціації міст України, яка має кількарічний досвід зі створення робочих груп представників органів місцевого самоврядування міст для розробки та впровадження планів підвищення ефективності відповідних галузей.

**3. Залучення провідних наукових установ до:**

– розробки енергоефективних проектів, проектів запровадження використання альтернативних джерел ресурсів;

– здійснення постійного незалежного моніторингу та аналізу ефективності впровадження державних програм з модернізації міської інфраструктури, енергозбереження, зіставлення отриманих результатів із показниками ефективності аналогічних програм в інших державах, підготовки відповідних рекомендацій щодо ефективної адаптації іноземного досвіду в Україні.

**4. Запровадження спеціального навчання та цільових інформаційних кампаній з питань енергозбереження для населення, менеджменту підприємств та комунальної сфери.** До реалізації таких проектів доцільно залучати громадські організації, навчальні заклади, а також використовувати з цією метою сучасний інформаційний інструментарій соціальних мереж та Інтернет-спільнот, який нині показує свою високу ефективність щодо забезпечення публічності та відкритості реформ.

**Отримання іноземної технічної допомоги використання кращого світового досвіду управління регіонами та впровадження енергозберігаючих технологій, модернізації міської інфраструктури.** Доцільно використати попередньо досягнуті домовленості з іноземними інституціями щодо фінансування спільних масштабних проектів, що стосуються розвитку системи життєзабезпечення (проекти «Розвиток міської інфраструктури – 2», «Підвищення енергоефективності у сфері централізованого тепlopостачання України», проект GIZ «Енергоефективність у будівлях», проект GIZ «Муниципальный розвиток та оновлення старої частини міста Львова» тощо).

### **2.3. Реформи в регіонах: шляхом подолання корупції**

Жодна держава не має абсолютного імунітету від впливу корупції, проте обсяги, прояви та руйнівні наслідки цього явища суттєво відрізняються залежно від ставлення до неї з боку суспільства та реагування держави на корупційні правопорушення. Значне поширення та руйнівний вплив корупції на всі сфери суспільного життя в Україні, що стали однією з головних рушійних сил революційної зміни влади, дають підстави розглядати корупцію як загрозу національній безпеці країни.

**Відсутність належного реагування з боку центральної влади на порушення законодавства, спричинені корупцією або пов'язані з нею, суттєво звужує реалізацію українськими регіонами власного потенціалу розвитку у багатьох сферах:**

- надмірна бюрократизованість системи отримання дозволів, ліцензій, патентів при значній кількості перевірок та інспекцій створюють перешкоди в діяльності малого та середнього бізнесу;

- тривалість розгляду заяв стосовно необхідності виділення земельних ділянок, підключення об'єктів до системи комунальної інфраструктури під реалізацію проектів закордонних інвесторів суттєво знижує конкурентоспроможність вітчизняних областей у порівнянні із сусідніми регіонами інших держав, де рішення, потенційно здатні створити конкурентну перевагу, приймаються значно оперативніше;

- нелегальне користування надрами (старательський видобуток бурштину на Рівненщині та Житомирщині; нелегальний видобуток кам'яного вугілля (так звані «копанки») на Донеччині чи Луганщині) та природними ресурсами (повсюдна практика незаконного землекористування, масштаби якої визначаються лише різницею у родючості ґрунтів та просторовим розташуванням земельних наділів).

**Довідково:** За даними Генеральної прокуратури України, протягом 2012 р. (2013 р.) до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних злочинів було притягнуто 284 (162) посадові особи місцевого самоврядування; 264 (221) співробітники органів внутрішніх справ; 86 (49) – районних державних адміністрацій; 71 (49) – державної податкової служби; 69 (28) – митної служби; 33 (14) – обласних державних адміністрацій<sup>25</sup>.

Наведені дані навряд можна вважати показовими, оскільки, без врахування результатів по силових структурах, на «гарячому» правоохоронці ловили в основному регіональних чиновників низового рівня – голів сільських рад та районних адміністрацій. Водночас, корупція на найвищому державному та регіональному рівнях часто залишається поза належною увагою правоохоронних органів.

**Довідково.** Згідно Індексу сприйняття корупції (щорічний рейтинг країн світу, що укладається міжнародною організацією Transparency International та базується на оцінках підприємців та експертів), Україна у 2013 р. посіла 144 місце зі 177 держав і є найкорумпованішою країною Європи<sup>26</sup>. Ситуацію важко оцінити інакше, як стабільно незадовільну, адже позиція України у рейтингу держав, уражених корупцією, не особливо змінюється впродовж тривалого часу і не може вважатися прийнятною: у 2012 р. – 144 зі 176 держав, у 2011 р. – 152 зі 183, у 2010 р. – 134 зі 178, у 2009 р. – 146 зі 180, у 2008 р. – 134 зі 180, у 2007 р. – 118 зі 179, у 2006 р. – 99 зі 163, у 2005 р. – 107 зі 158. Тривале перебування у т.зв. груп підвищеного ризику може призвести до подальшої втрати рейтингових позицій у майбутньому.

Індекс економічної свободи, який щорічно розраховується виданням «Wall Street Journal» та дослідницьким інститутом «Heritage Foundation», **одним із базових показників вважає рівень свободи від корупції** (поряд зі свободою бізнесу, торгівлі, інвестицій, податковою, фінансовою та грошовою свободою, державними витратами, захистом прав власності та свободою трудових відносин). Світові держави за цим індексом ранжуються на вільні, в основному вільні, помірно вільні, в основному невільні та деспотичні. За результатами 2013 р. Україна посіла 161 місце зі 178 і продовжує перебувати серед деспотичних країн (у 2012 р. – 161, у 2011 – 163, у 2010 – 164).<sup>27</sup> Низька позиція у рейтингу робить Україну аутсайдером серед країн Східного партнерства, що створює значні перешкоди на шляху повноцінної європейської інтеграції держави.

**За даними дослідження «Глобальний корупційний барометр» (Global Corruption Barometer), за підсумками 2013 р.** Україна потрапила до групи держав, де найбільш ураженими корупцією політичними інститутами визнаються система правосуддя – 87 % опитаних, правоохоронні органи – 84 %, система державної служби – 82 % та парламент – 77 %. Аналогічні результати були виявлені і у 2010 - 2011 роках.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/%2Fua\\_%2Ffile\\_downloader.html%3F\\_m\\_%3Dfslib%26\\_t\\_%3Dfsfile%26\\_c\\_%3Ddownload%26file\\_id%3D183378&ei=ZFNzU\\_TYCM774QSmsYEg&usq=AFQjCNFdK8e\\_H0U0gqA8lxCHOsN4jTaaEQ&sig2=kd8G5QpLqsl-YNTtDjaeuw&bvm=bv.66699033,d.bGE&cad=rja](http://www.gp.gov.ua/%2Fua_%2Ffile_downloader.html%3F_m_%3Dfslib%26_t_%3Dfsfile%26_c_%3Ddownload%26file_id%3D183378&ei=ZFNzU_TYCM774QSmsYEg&usq=AFQjCNFdK8e_H0U0gqA8lxCHOsN4jTaaEQ&sig2=kd8G5QpLqsl-YNTtDjaeuw&bvm=bv.66699033,d.bGE&cad=rja)

<sup>26</sup> Corruption Perceptions Index 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

<sup>27</sup> 2014 Index of Economic Freedom [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.heritage.org/index/ranking>

<sup>28</sup> Global Corruption Barometer 2010-2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>

Відповідаючи на запитання «Як змінився рівень корупції за останні 2 роки в Україні», лише 5 % українців відзначають зниження рівня корупції, тоді як 59 % вважають його зростаючим, а 36 % – незмінним. Про загальне погіршення ситуації свідчить порівняння з даними 2010 - 2011 років, коли оцінки респондентів розташувалися у порядку: 7 % вказували на зниження, 30 % вважали його зростаючим, 63 % – незмінним. Дії влади щодо протидії корупції визнають неефективними 80 % українців (у 2010 - 2011 – 59 %). Найменш корумпованими визнаються церква, засоби масової інформації та інститути громадянського суспільства. Лише 29 % респондентів вважали, що звичайні громадяни здатні поліпшити ситуацію у боротьбі з корупцією<sup>29</sup>.

«Передова лінія» фронту протидії корупції пролягає саме на регіональному рівні. Подолання корупції у вищих ешелонах влади вимагає ефективної апробації заходів на місцях. В умовах відсутності контролю за чиновниками, приховування інформації та морального виправдання корупції найбільш помітним є її побутовий рівень: система освіти, охорони здоров'я, система соціального забезпечення, ЖКГ, дотримання правил дорожнього руху тощо. У вказаних сферах корупція переважно не має характеру здирництва, а набирає форм взаємної вигоди, уникнення відповідальності за порушення, незаконного набуття прав чи привілеїв. Водночас однакова вина лежить як на хабародавцях, так і на «хабародавцях».

**Серед основних пріоритетів протидії корупції на регіональному рівні доцільно визначити:**

1. Формування **добросовісної системи кваліфікованої державної служби** з акцентом на суспільний інтерес, а не досягнення особистої вигоди, шляхом скорочення кількості службовців при забезпеченні належного рівня їх добробуту (за принципом «зменшення числа працівників при збільшенні заробітної плати»), ефективного і прозорого формування персонального складу, декларування майна та **видатків**; розробки власних антикорупційних планів у всіх бюджетних установах та контролю за їх виконанням.

2. Гарантії **вільного доступу** (у т.ч. через мережу Інтернет) до: каталогів та реєстрів суспільно важливої інформації; даних про використання публічних коштів, розпорядниками яких є бюджетні установи, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності; інформації про платежі до державного та місцевих бюджетів, які сплачують суб'єкти господарювання, що мають право на видобуток корисних копалин або використання природних ресурсів.

3. Запровадження прозорої системи здійснення **державних закупівель**: ведення та оприлюднення повної інформації на всіх етапах процедури про виконавця та його субпідрядників, а також про попередні тендери замовника (аналог «кредитної історії»); подальша заборона участі у закупівлях недобросовісних учасників торгів; широкий громадський контроль через включення представників громадськості (з їх постійною ротацією) до складу тендерних комітетів.

4. **Залучення громадськості** до заходів протидії корупції: дослідження ступеня «сприйняття корупції» у суспільстві та довіри населення до органів влади, готовності населення брати участь у запобіганні корупції; реальне дотримання існуючих форматів співпраці влади та громадськості; проведення постійної політики формування та підтримки атмосфери несприйняття корупції; сприяння у проведенні та врахування висновків громадської експертизи діяльності та рішень органів влади.

5. **Практична дерегуляція**: подолання численних корупційних передумов, котрі є найсуттєвішим фактором стримування розвитку бізнесу, у т.ч. шляхом розробки заходів державної регуляторної політики виключно після консультацій з діловим сектором; спрощення механізму представлення інтересів бізнесу перед владою і

---

<sup>29</sup> Global Corruption Barometer 2013: Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013\\_globalcorruptionbarometer\\_en/3?e=2496456/3903358](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en/3?e=2496456/3903358)

створення умов для реального діалогу на рівні «бізнес - влада - громадськість».

Ефективна протидія корупції потребує залучення громадянського суспільства. Різноманітні громадські організації здатні протидіяти основним складникам корупції (монополізації влади чиновниками та зосередженню в їх руках надмірних дискреційних повноважень) з одночасним дотриманням вимог стосовно забезпечення підзвітності та відповідальності державних службовців та посадових осіб на усіх рівнях. Більшість об'єднань громадян є організаціями вузької спеціалізації, що дозволяє концентрувати їх зусилля в питаннях протидії корупції.

**Довідково. Конфедерація будівельників України** (об'єднує понад 700 організацій і 80 % великих компаній будівельної галузі у 25 областях) **заявила про початок відкритого збору даних про корупційні схеми** та їх учасників з боку державних органів влади з метою складання рейтингу корупції в регіонах країни в будівельній галузі. За даними фахівців, «корупційний податок» складає приблизно 30 % від вартості будівництва об'єкту.

Федерація роботодавців України пропонує реальні кроки на шляху протидії корупції, що, на їхню думку, дозволять збільшити ВВП на 5 – 6 %, створити 200 тис. нових робочих місць та ліквідувати дефіцит державного бюджету у середньостроковій перспективі: заохочення підприємців до публічного викриття посадових осіб у хабарництві, ревізія судових спорів з подальшим закриттям необґрунтовано порушених кримінальних проваджень проти бізнесу, скорочення кількості та функцій контролюючих органів тощо<sup>30</sup>.

За підсумками 2012 р. (за експертними оцінками) до рейтингу найкорумпованіших регіонів України потрапили: м. Київ, Херсонська, Донецька, Тернопільська, Харківська, Запорізька, Львівська, Дніпропетровська і Київська області та АРК<sup>31</sup>.

**Водночас на місцях, у багатьох регіонах України спостерігаються ефективні спроби мінімізації впливу корупції:**<sup>32</sup>

- У 2013 р. міська влада Львова започаткувала практику оприлюднення декларацій про майно і доходи усіх посадових осіб міста;
- Чернівецькою, Вінницькою обласними державними адміністраціями регулярно оприлюднюється інформація про корупційні правопорушення та фігурантів таких справ;
- У Вінниці та деяких інших містах реєстрація у дитячі садочки здійснюється через мережу Інтернет;
- Розроблено та апробовано у кількох містах України (Вінниця, Львів) стандарт прозорості та відкритості державних закупівель на рівні муніципалітетів, що передбачає оприлюднення великого масиву даних стосовно тендерних операцій;
- Низкою неурядових організацій на чолі з Transparency International Україна та за підтримки Програми розвитку ООН в Україні розроблено методологію проведення громадської антикорупційної експертизи, за якою регулярно досліджуються корупційні ризики актів місцевої влади понад 10 областей;<sup>33</sup>
- В середині березня 2014 р. Асоціація приватних роботодавців та Коаліція малого й середнього бізнесу Харківщини виступили з вимогою перегляду та скасування планів перевірок господарюючих суб'єктів для поживлення ділової активності в регіоні;
- Дніпропетровські експерти розробили методику моніторингу державної регуляторної політики місцевими органами влади та розпочали кампанію спрощення

---

<sup>30</sup> Презентація «5 кроків для ліквідації корупції в Україні. що пропонує бізнес?». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fru.org.ua/ua/events/business-events/biznes-vyznachyv-p-iat-pershocherhoviykh-krokov-dlia-podolannia-koruptsii-v-ukraini>

<sup>31</sup> Складено рейтинг найбільш корумпованих регіонів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/business/economics/1541857-skladeno-rejting-najbilsh-korumpovanih-regioniv-ukrayini>

<sup>32</sup> Хмара О. Регіональна влада та боротьба з корупцією. Що можна робити? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://society.lb.ua/position/2014/03/18/259767\\_regionalna\\_vlada\\_borotba\\_z.html](http://society.lb.ua/position/2014/03/18/259767_regionalna_vlada_borotba_z.html)

<sup>33</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/what-we-do/our-publications/2507.html>



регуляторного середовища для малого і середнього бізнесу.

Ситуація в окремих регіонах і сьогодні вказує на те, що часто воля та вказівки держави на місцях виконуються досить формально, а фактично – зберігається тенденція до пріоритетності реалізації приватних інтересів регіональних та місцевих еліт.

**На сьогодні лише у 11 областях України розроблено та прийнято Регіональні програми запобігання та протидії корупції**, але, за висновками фахівців Всеукраїнської спеціальної Колегії з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю, 10 з них потребують доповнення і доопрацювання з подальшим затвердженням змін.<sup>34</sup> Рештою 16 регіонами такі програми ще не прийнято. Водночас, загальним недоліком Програм є те, що вони, переважно, мають популістський характер і не відповідають двом важливим критеріям – реалістичності та забезпеченості фінансуванням.

Водночас, спостерігаються і позитивні зрушення у сфері протидії корупції в Україні. Так, представниками громадськості та бізнесу неодноразово вказувалося на необхідність перегляду тендерного законодавства. В результаті активної участі громадських організацій (Центру Політичних Студій та Аналітики, Центру протидії корупції) відбулося внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо підсилення прозорості закупівель підприємств (відповідний Закон прийнято 10 квітня 2014 р.). Новації полягають у скороченні числа винятків дії Закону; забороні участі у торгах особам, пов'язаним з організаторами закупівлі; перешкодах у тіньових домовленостях між учасниками та субпідрядниками та інших важливих антикорупційних нормах.

Світовий досвід доводить – найпершим фактором стримування подальшого поширення корупції є усвідомлення того, що потенційні вигоди від подібної діяльності суттєво поступаються ризикам, пов'язаним з нею. Таким чином, завдання впровадження антикорупційної політики зводяться до віднайдення оптимального паритету між ризиками та вигодами корупційної діяльності, що досягається за рахунок комплексного поєднання каральних та попереджувальних заходів. Досягнення бажаного превентивного ефекту має передбачати мобілізацію громадської думки, координацію діяльності урядового та неурядового секторів (у тому числі бізнесу та засобів масової інформації) для протидії корупції в усіх сферах, в усіх напрямках її можливого виникнення. Адже викорінення корупції сприятиме відновленню довіри населення до влади, активізує впровадження реформ на регіональному рівні як передумови відродження демократичної України.

#### **2.4. Реформування правоохоронних органів: формування муніципальної міліції**

Підвищення самостійності регіонів та територіальних громад у питаннях регіонального розвитку є одним із першочергових завдань реформування українського суспільства. Захоплення будівель обласних державних адміністрацій у значній кількості у західній та центральній частинах України, що відбувалися протягом 19 січня – 19 лютого 2014 р., були реакцією на події в столиці та яскраво відображали катастрофічне падіння народної довіри до Президента В.Януковича та його представників на місцях. **В результаті фактичного блокування роботи ОДА відповідальність за стан справ в**

---

<sup>34</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vsk.kiev.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=412:yak-realizovuietsia-antykoruptionsiina-polityka-v-oblastiakh-ta-rehionakh-ukrainy&Itemid=192&lang=ua](http://www.vsk.kiev.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=412:yak-realizovuietsia-antykoruptionsiina-polityka-v-oblastiakh-ta-rehionakh-ukrainy&Itemid=192&lang=ua)

регіонах брали на себе відповідні обласні ради як представницькі органи, що сприймалося населенням лояльно. Зміна влади в країні, що пройшла значною мірою в результаті участі регіонів, актуалізація загроз територіальній цілісності держави вимагають кардинального перегляду політики розвитку регіонів у напрямку зростання повноважень територіальних громад у їхніх відносинах з Центром, формування та реалізації пріоритетів регіонального розвитку без надмірного втручання Києва, послаблення вертикалі виконавчої влади та зростання дієздатності регіонів за умов збереження унітарності та територіальної цілісності України.

Незмінним супутником політичної та економічної нестабільності в країні залишається загострення криміногенної ситуації. В умовах недостатньої спроможності правоохоронних органів адекватно реагувати на ризики, альтернативним способом забезпечення громадського порядку та дотримання законів є **пряма участь громадян шляхом спільного виконання окремих функцій (переважно, патрульно-постової служби) правоохоронних органів на окремих територіях**. Ефективна співпраця між громадянами та органами внутрішніх справ в рамках діяльності так званих Громадських варт та інших загонів самооборони в Києві та багатьох інших регіонах держави послужила приводом для актуалізації та широкого пропагування ідеї створення **муніципальних загонів охорони правопорядку**. Тим більш, що подібні підрозділи успішно функціонують в окремих населених пунктах держави.

В загальних рисах **муніципальна міліція – це правоохоронні органи, що підконтрольні місцевим органам влади та фінансуються з місцевих бюджетів**. Як правило, їхня компетенція значно вужча, аніж повноваження поліції у звичному розумінні. Підрозділи муніципальної поліції в окремих державах (Польща, Бразилія) зберігають історичну назву – міська охорона, під назвою муніципальної міліції існують в Росії (Іжевськ), Естонії (Таллінн) тощо. Результативним є досвід функціонування муніципальної міліції у Польщі (див. Додаток 3).

**Типовими функціями** муніципальних підрозділів охорони правопорядку є: здійснення контролю за станом благоустрою території; забезпечення чистоти і порядку; організація озеленення територій, охорона зелених насаджень, водойм, земельних ресурсів території; здійснення контролю у місцях відпочинку громадян; контроль за утриманням у належному стані закріплених за підприємствами, установами та організаціями територій; контроль за додержанням тиші у громадських місцях на території населених пунктів.

Питання щодо запровадження в Україні інституту муніципальних правоохоронних формувань не є новим для України. Представники існуючих силових відомств не заперечують доцільності передачі частини функцій з охорони та забезпечення правопорядку на рівень місцевої влади та самоврядування.

**Загалом можна виділити три основних підходи стосовно можливих варіантів функціонування муніципальної міліції.**

**Перший варіант – підпорядкування у повному складі відділів та управлінь МВС органам місцевого самоврядування та формування на їхній базі повноцінної муніципальної (місцевої) міліції.**

Експерти зазначають, що реалізація подібної реформи потребує внесення змін до приблизно сотні законів, указів Президента та постанов Уряду, в яких необхідно окреслити можливість утворення місцевої міліції, порядок призначення та підзвітності керівника місцевої міліції органам виконавчої влади<sup>35</sup>.

В сучасних умовах міські (районні) відділи (управління) внутрішніх справ практично відіграють провідну роль у охороні громадського порядку, боротьбі зі

---

<sup>35</sup> Муніципальна міліція чи придворна гвардія? <http://kiev.pravda.com.ua/columns/510b8ccf28e0c/>

злочинністю, оскільки саме вони безпосередньо своїми силами й засобами запобігають правопорушенням і припиняють їх.

**Довідково.** З метою підвищення рівня роботи органів внутрішніх справ і розвитку партнерських відносин між міліцією й населенням Указом Президента України «Про утворення місцевої міліції» від 22 січня 2001 р. на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції, патрульно-постової служби та служби дільничних інспекторів міліції в Україні органи місцевого самоврядування отримали право на утворення місцевої міліції, підрозділи якої утримуються за рахунок коштів місцевого бюджету. Реалізація норм зазначеного Указу потребувала вирішення багатьох питань, пов'язаних із закріпленням правового статусу місцевої міліції, визначенням її місця та ролі в системі правоохоронних органів, регулюванням порядку й організації її функціонування. Наприкінці 2008 р. Указ втратив чинність.

До функціональних повноважень відділів (управлінь) місцевих органів внутрішніх справ належать заходи карного розшуку та боротьби з економічною злочинністю; до їх складу входять і слідчі підрозділи, підрозділи державної автомобільної інспекції, паспортні служби, інспекції виправних робіт, служби дільничних інспекторів міліції та підрозділи державної служби охорони. Відповідно, ретрансляція вказаної компетенції у повному обсязі на муніципальну міліцію не може бути вдалим політичним рішенням. Цей шлях є занадто складним та малоімовірним з точки зору практичної реалізації (у т.ч. через хронічний брак ресурсів, дефіцит місцевих бюджетів).

**Другий варіант – формування муніципальної міліції шляхом виведення зі складу правоохоронних органів підрозділів громадської безпеки.** За такого підходу виконання слідчих функцій та інших класичних аспектів правоохоронної діяльності залишатиметься у компетенції органів внутрішніх справ.

Структура та штатний розпис місцевої міліції визначатимуться та змінюватимуться відповідною радою в залежності від чисельності населення, стану громадського порядку та можливостей місцевого бюджету.

**Третій варіант – заснований на ідеї створення муніципальної (місцевої) міліції виключно силами місцевої влади.** До її відання будуть віднесені повноваження у сфері контролю за:

- виконанням земельного та природоохоронного законодавства;
- дотриманням правил благоустрою;
- дотриманням правил паркування автотранспорту;
- забезпеченням охорони місцевих пам'яток історії та культури;
- дотриманням правил розміщення зовнішньої реклами;
- дотриманням правил торгівлі;
- запобіганням та недопущенням порушень у сфері забруднення території;
- запобіганням та недопущенням порушень щодо знищення (чи пошкодження) зелених насаджень;
- належним утриманням покриття доріг;
- дотриманням правил розміщення та функціонування МАФів тощо.

У окремих містах вже були спроби заснування підрозділів муніципальної міліції: Ялта, Миколаїв, Вінниця (муніципальна поліція), Житомир, Львів (муніципальна дружина), Ужгород, Виноградів, Хуст, Іллічівськ (**детальніше щодо досвіду м. Іллічівська див. Додаток 4**) тощо. У багатьох з цих міст такі загони існують і сьогодні, проте й досі їхній правовий статус в Україні повною мірою не визначено. Відповідно, відсутня узгодженість організаційних форм існування муніципальної міліції, немає єдиного (уніфікованого) підходу щодо діяльності муніципальних підрозділів у різних регіонах України. Наприклад, **муніципальна дружина у Львові та муніципальна поліція у Вінниці функціонують в якості комунальних підприємств відповідних міських рад**, а у м. Виноградів Закарпатської області – при міжрайонному відділенні Державної служби охорони України.

**Довідково:** Комунальним підприємством є юридична особа, заснована на власності

відповідної територіальної громади, котра є самостійним господарюючим статутним суб'єктом з правом здійснення виробничої, науково-дослідної і комерційної діяльності з метою одержання відповідного прибутку. Діяльність муніципальної міліції за визначенням **не передбачає отримання прибутку**, що вимагає перегляду її функціонування на основі вибору оптимальної форми.

Згідно ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та **інші створювані радами виконавчі органи**. Таким чином створення муніципальної міліції як виконавчого органу відповідного місцевого самоврядування прямо дозволяється законодавством. Підконтрольність та підзвітність виконавчих органів відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень – відповідним органам виконавчої влади (в даному випадку, МВС) є цілком обґрунтованим.

**Довідково.** Для виконання заходів «Програми сприяння забезпеченню безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності та громадського порядку в м. Житомирі на період 2008 – 2012 років» від 21.11.07 р. на договірних умовах між міською радою та управлінням Державної служби охорони при УМВС України в Житомирській області було створено підрозділ муніципальної міліції. Така ініціатива знайшла цілковите схвалення і підтримку з боку керівництва УМВС України в області. Таким чином, **досягнуто певного паритету у консолідації зусиль**: працівники райвідділів міліції задіяні для боротьби зі злочинністю, здійснення слідчих та оперативно-розшукових заходів, муніципальна міліція зосереджує зусилля на забезпеченні безпеки життєдіяльності, благоустрою, законності, правопорядку в місті, підвищенні рівня забезпечення прав, свобод громадян міста, вирішенні інших, суспільно-значущих для міста завдань.

28 лютого 2014 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України № 4327 «Про Варту» (нині проходить обговорення в комітетах парламенту), спрямований на створення правових засад для допомоги правоохоронним органам у забезпеченні правопорядку на території відповідної територіальної громади.

**Функції муніципальної міліції** згідно проекту виконуватиме Варта як виконавчий орган відповідної сільської, селищної, міської ради, на території якої він створений, з підпорядкуванням сільському, селищному, міському голові. Варта підзвітна відповідній раді та органу Міністерства внутрішніх справ України, що здійснює свою діяльність на території, на останній покладається і функція координації діяльності Варти.

Діяльність Варти не є альтернативою міліції, але призначена для доповнення роботи останньої щодо:

- охорони прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та безпеки територіальної громади;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- охорони символів та пам'яток культури державного та місцевого значення;
- забезпечення дотримання правил благоустрою на території села, селища, міста;
- контролю за виконанням загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку, дотримання правил торгівлі і громадського харчування, правил проїзду у комунальному транспорті, правил паркування автомобілів;
- допомога державним органам і органам місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки життя людей при введенні надзвичайного чи військового стану.

Законом також передбачено граничну чисельність Варти, котра не може перевищувати показник однієї штатної одиниці на 1000 жителів. У населених пунктах, де проживає менше вказаної кількості громадян, всі покладені на Варту завдання виконує її комендант одноособово. Водночас, п. 3 ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на необов'язковість створення виконавчого органу територіальної громади або сільської ради, яка налічує до 500 жителів, у випадку чого його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює

сільський голова. Вказані положення законодавства потребують узгодження в напрямку **недопущення виконання повноважень підрозділу муніципальної охорони правопорядку головою сільської ради.**

**Поширення практики формування в Україні муніципальної міліції є ще одним свідченням того, що порядок та безпека на місцевому, регіональному рівні є вимогою часу, однією з умов підвищення ролі громади в процесі забезпечення безпеки життєдіяльності людини незалежно від місця її проживання; умовою створення сприятливого, стабільного та безпечного середовища для реалізації в регіонах України необхідних соціально-економічних та суспільних реформ.**

### **3. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ З ОГЛЯДУ НА ПРИЄДНАННЯ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ КАРПАТСЬКОЇ ТА ДУНАЙСЬКОЇ СТРАТЕГІЇ**

#### **3.1. Передумови реформ на регіональному та місцевому рівнях у контексті приєднання України до реалізації «Карпатської стратегії»**

**Карпатський регіон, що об'єднує прикордонні території кількох країн, у тому числі України, став об'єктом особливої уваги міждержавних структур та європейської спільноти в контексті сталого просторового планування, стимулювання соціально-економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності гірських територій.** Досягнення екологічної стабільності і сталого розвитку гірських регіонів Карпат не може бути реалізоване зусиллями лише однієї або декількох країн і вимагає об'єднання можливостей, тісної міжнародної і транскордонної співпраці, у т.ч. за участі України.

Актуальність співпраці країн-сусідів у межах Карпатської стратегії посилюється у зв'язку з тенденціями деструктивного розвитку гірських регіонів (зменшенням чисельності багатьох видів флори і фауни, розвитком масштабних ерозійних процесів, порушення гідрологічного балансу, висихання малих річок і гірських потоків, зменшення запасів питної води та погіршення її якості); втратою національних, місцевих і регіональних матеріальних та фінансових ресурсів, спрямованих на усунення соціального, економічного і екологічного дисбалансу в гірських регіонах і наслідків, викликаних стихійними лихами; високим рівнем безробіття, бідності, недостатнім рівнем побутового обслуговування і охорони здоров'я і, як наслідок, значною міграцією серед корінного населення гірських регіонів. Ці обставини спричинили **активну роботу міждержавних організацій, об'єднань територіальних громад над створенням єдиної для Карпатського регіону макрорегіональної стратегії (Карпатської стратегії) та відповідної операційної програми «Карпатський простір».**

**Сьогодні відсутній системний підхід Європейського Союзу до сталого розвитку транскордонного регіону Карпат, який охоплює й українську прикордонну територію.** На території Східних Карпат реалізується 8 Програм ЄС, пріоритети яких не є достатньо узгодженими і повторюються з минулих періодів. Кожна з програм має свою організаційну структуру. Водночас, у рамках ЄС до 2013 р. реалізовувалося 13 програм, що відображають екосистемний підхід Європейської Комісії до вирішення проблем розвитку прикордонних територій. Доцільно на наступний фінансовий період перейти на новий механізм фінансової допомоги ЄС, наприклад, аналогічно до Альпійської програми.

**Довідково:** Транскордонний Карпатський регіон охоплює гірські прикордонні регіони Польщі, Румунії, Сербії, Словаччини, Угорщини, України та Чеської Республіки, на його території протягом 2007-2013 рр. реалізовувалися 8 програм:

1. Програми транскордонного співробітництва 2007 - 2013 Європейського інструменту сусідства та партнерства: «Польща – Білорусь – Україна»; «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна»; «Румунія – Україна – Молдова».
2. Програми територіальної співпраці Європейського Союзу 2007 – 2013: «Польща – Словаччина»; «Словаччина – Угорщина»; «Угорщина – Румунія».
3. Програми транснаціональної співпраці Європейського Союзу 2007 – 2013, а саме: «Центральна Європа» та «Південно-Східна Європа».

Усі ці програми мають відокремлені механізми реалізації, хоча реалізуються в одній екосистемі Карпат, де діє Карпатська Конвенція.

Разом з тим, існує ціла низка екосистемних Програм ЄС: Альпійський простір,

Атлантична територія, Регіон Балтійського моря, Кариби, Індійський океан, Мадейра – Азури – Канарські острови, Регіон Північного моря, Північно-Західна Європа, Північна периферія, Південно-Східна Європа, Південно-Західна Європа, Середземномор'я, Центральна Європа.

Доцільність запровадження системного підходу до розвитку Карпатського регіону підтримав Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, який у жовтні 2010 року прийняв Резолюцію 315 та Рекомендацію 296 «Сталий розвиток гірських регіонів та досвід Карпатських гір», у яких сформульовано заклик до Європейського Союзу розробити програму «Карпатський простір» за прикладом програми «Альпійський простір» (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Територія реалізації програми «Альпійський простір» (2014 – 2020)

Існує низка передумов приєднання України до Карпатської стратегії, над створенням якої зараз ведеться активна робота, а саме:

**1. Досвід бачення міжнародною спільнотою Карпатського регіону, до складу якого входить частина території України як єдиного макрорегіону. Ця концепція відображена у Рамковій конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат<sup>36</sup>, підписаній у травні 2003 року у м. Києві.**

**Серед пріоритетних напрямів Карпатської конвенції** визнано комплексний підхід до управління земельними ресурсами, збереження та стале використання біологічного та ландшафтного біорізноманіття, просторове планування, стале та комплексне управління водними та річковими басейнами, стале ведення сільського та лісового господарства, сталий транспорт та інфраструктуру, сталий туризм, промисловість й енергетику, збереження культурної спадщини та традиційних знань, екологічну оцінку, підвищення обізнаності, освіту та участь громадськості. Слід

<sup>36</sup> Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_164](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_164).

зазначити, що у **Карпатській конвенції** значна увага надається й співпраці, метою якої повинне стати поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік та громад, збереження природних цінностей та культурної спадщини в рамках Карпатського простору, який визначається як територія економічного, соціального та екологічного прогресу та сталого розвитку в Європі.

**В Україні основні напрями і шляхи реалізації Карпатської конвенції закріплені в Стратегії виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат**<sup>37</sup>.

Впровадження Карпатської конвенції відбувається двома шляхами: через розроблення й ухвалення протоколів до статей та через реалізацію спільних проектів.

**Україна долучилася до підписання двох протоколів до Карпатської конвенції – Протоколу про збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття та Протоколу про стале управління лісами.**

Існує низка спільних проектів, що здійснюються у межах Карпатської конвенції, які стосуються переважно еколого-культурного розвитку територій, відродження традицій (проекти «Карпатський екологічний огляд», «Розвиток Карпатської екологічної мережі», «Адаптація та впровадження методології ідентифікації високоцінних для збереження лісів (НСVF) в Україні», «Посилення участі громадськості у процесі імплементації Карпатської конвенції», «Стале сільське господарство та сільський розвиток у горах», «Запровадження природоохоронних засад агрокультури на Косівщині для сталого розвитку регіону», «Збереження унікального біологічного різноманіття та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище регіону Українських Карпат» тощо).

**Довідково:** Прикладом ефективного спільного проекту, що реалізовується на території Карпатського регіону, є **проект «Карпатський Редик»**. Проект передбачає традиційну для мешканців карпатських країн мандрівку з вівцями, що в минулому сприяло заселенню гірських територій і створенню єдиної високогірної полонинської культури, яка єднає суспільства та громади Карпатського регіону. Мета таких заходів – відродження традиційного господарювання, культурної спадщини, єднання та співпраця мешканців Карпатських гір. **Маршрут походу проходить через гірські території (приблизно 1400 км) Румунії, України, Польщі, Словаччини та Чехії.** На маршруті заплановано міжнародні зустрічі, мистецькі акції, майстер-класи з виготовлення продукції вівчарства<sup>38</sup>.

**Необхідно відзначити певне гальмування у впровадженні цілей та принципів Карпатської конвенції, що пов'язане передусім з частковою ратифікацією, неповним підписанням сторонами протоколів до Карпатської конвенції.** Протокол про стале управління лісами до Карпатської конвенції, підписаний 2011 року, ратифікований лише Україною та Чехією, а тому в законну силу не вступив. Практика ведення лісового господарства в Карпатському регіоні все ще не базується на принципах сталого, наближеного до природи лісівництва. Протокол про сталий туризм (2011 р.) не підписаний Україною. Внаслідок перманентних реорганізацій вищого органу влади, відповідального за реалізацію державної політики у туристичній сфері, в Україні немає ані стратегії, ані планів щодо сталого розвитку туризму. Ведеться підготовча робота з підписання Протоколу щодо екологічно збалансованого розвитку транспорту та інфраструктури.

## **2. Досвід співпраці України з сусідніми країнами в межах**

---

<sup>37</sup> Про схвалення Стратегії виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. Кабінет міністрів України. Розпорядження від 16 січня 2007 р. N 11-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2007-p>.

<sup>38</sup> Redyk Karpacki 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://redykarpacki.pl/index.php?menu=transhumance&j=POL>.



**транскордонних програм, що охоплювали Карпатський регіон.**

Розвиток карпатських територій значним чином обумовлений процесом європейської інтеграції і пов'язаним з ним фінансовим сприянням інвестиціям та співпраці з бюджету Європейського Союзу. До цього часу сприяння для території Східних Карпат з точки зору розширення Європейського Союзу має фрагментарний характер. Крім пілотних фінансових інструментів у передвступному періоді (PHARE CBC, TACIS CBC), а також перших операційних програм, що реалізувалися в рамках Ініціативи Спільнот INTERREG IIIA 2004 – 2006 рр. і Програм Добросусідства 2004 – 2006 рр., **не функціонувала жодна конкретна програма сприяння розвитку Східних Карпат не лише у інвестиційному плані, але також щодо сприяння багатосторонній міжлюдській та інституційній співпраці.**

Зміни ситуації не приніс також період програмування 2007 – 2013 рр. На території Східних Карпат у 2007-2013 рр. функціонували фінансові інструменти, ідентичні з перспективою 2004 – 2006 рр. З-поміж основних з них можна виокремити такі, до яких була залучена Україна, – Програми транскордонного співробітництва 2007 – 2013 Європейського інструменту сусідства та партнерства: «Польща – Білорусь – Україна»; «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна»; «Румунія – Україна – Молдова».

**Зазначені транскордонні програми містили низку недоліків:**

**а) політика визначення пріоритетів фінансування транскордонних програм та розподілу коштів між ними відзначалася недостатньою ефективністю, що значною мірою пов'язане з відсутністю обговорення з українською стороною програми.**

**б) програми були зосереджені, в основному, на підвищенні життєвого рівня населення на локальному рівні, а у меншій мірі – на транскордонній інтеграції. У більшості проектів участь українських партнерів полягала тільки у спостереженні за реалізацією проекту, а сторона ЄС реалізувала інвестиції самостійно. Така ситуація обумовлена труднощами, насамперед бюрократичними, у співпраці з українськими партнерами, а також безпосередньо процесом відбору заявок.**

**в) транскордонна інтеграція відбувалася в основному між інституціями і в невеликій мірі між цільовими групами. Причин такої ситуації декілька. По-перше, принцип впровадження програми однозначно змушує інституції до партнерства (за обґрунтоване партнерство заявники отримують більше балів при оцінці проекту). По-друге, принципи припустимості витрат не дозволяють перенести масштабний захід зі сторони ЄС на українську сторону. По третє – слабкий розвиток громадянського суспільства, зумовлений недостатньою поінформованістю про діяльність місцевих органів самоврядування і громадських організацій, зокрема, у сфері транскордонного співробітництва, не сприяє активності громадян у заходах проектів. В результаті ефекти заходів є відчутними тільки для прикордонного населення однієї держави.**

**Довідково:** Підсумки опитування груп місцевого населення<sup>39</sup> свідчать про те, що жителі прикордоння не асоціювали заходи великої кількості транскордонних мікропроектів з транскордонною програмою, що свідчить про обмеженість масштабу ефектів проектів, а також невелику проникність проектів до ширших цільових груп.

**3. Наявність спільної інституційної платформи для реалізації Карпатської стратегії на території України, зокрема через задіяння механізмів єврорегіонального співробітництва.**

---

<sup>39</sup> Raport końcowy badania "Ocena wpływu Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/Tacis CBC Polska-Białoruś-Ukraina 2004-06 na osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na obszarze transgranicznym objętym wsparciem" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/E53D4C67-7F20-4DBC-AC7E-EF615E9ACAF9/50046/Raport\\_koncowy\\_INTERREG\\_PBU1.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/E53D4C67-7F20-4DBC-AC7E-EF615E9ACAF9/50046/Raport_koncowy_INTERREG_PBU1.pdf).

Співпраця територіальних громад прикордонних територій в Карпатському регіоні інституційно закріплена у формі «Карпатського євро регіону». У «Карпатському євро регіоні» з 2007 р. працює Асоціація органів місцевого самоврядування «Євро регіон Карпати – Україна» (членами є 63 організації), яка розвинула роботу в євро регіоні до аналогічного до країн ЄС рівня.

У контексті розробки спільної стратегії розвитку Карпат та приєднання до неї України важливо, що серед членів «Карпатського євро регіону» знайшла підтримку ініціатива щодо *затвердження Європейською Комісією окремої операційної програми Європейського Союзу для території Карпат на фінансову перспективу 2014 – 2020 років*. Результатом цього стало прийняття рішення «Про напрацювання окремої операційної «Карпатської програми» для її фінансування Європейським Союзом на фінансову перспективу 2014 – 2020 років» на 39-му засіданні Ради МА «Карпатський євро регіон» (листопад 2011 р.).

Проте «Карпатський євро регіон» потребує структурної реорганізації для відповідності умовам територіальної співпраці в Європі, викладеним у Розпорядженні 1082/2006 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року щодо Європейських угруповань територіальної співпраці, яке визначає, що саме такі угруповання повинні стати операторами коштів програм ЄС, призначених для територіальної співпраці. Першим кроком до виконання зазначеної мети стало підписання 20 лютого 2009 року міжнародної угоди щодо створення «Карпатського Консорціуму» між Асоціацією органів місцевого самоврядування «Євро регіон Карпати – Україна», товариством «Євро регіон Карпатський Польща» та товариством «Євро регіон Карпатський Словаччина – Північ». Основною метою «Карпатського Консорціуму» є створення умов для соціально-економічного розвитку Карпат шляхом розбудови широкого партнерства суб'єктів публічного, приватного та неурядового секторів на локальному, регіональному та державному рівнях.

#### **4. Подібність соціально-економічних проблем прикордонних регіонів України та сусідніх країн, що обумовлене розміщенням транскордонних територій в єдиній екосистемі Карпат, наявністю спільної прикордонної інфраструктури, тісними зв'язками транспортних, енергетичних мереж, спільністю етнокультурного минулого.**

Ефективне вирішення спільних (подібних) соціально-економічних проблем потребує об'єднання зусиль країн, на території яких розміщений Карпатський регіон, формування спільних орієнтирів державної політики транскордонного співробітництва в регіоні через механізми реалізації Карпатської стратегії і відповідної окремої операційної «Карпатської програми». Прийняття такої програми сприяло б просуванню України у її європейській інтеграції, реалізації транскордонних, національних та регіональних проектів у пріоритетних галузях і напрямках сталого розвитку гірських територій України, збереженню природної та культурної спадщини Карпат, об'єднанню фінансових ресурсів територіальних громад гірських областей та центру. Така програма могла б передбачити здійснення заходів за рахунок коштів як державного, так і місцевих бюджетів, а також європейських, інших міжнародних фондів, донорських організацій та підприємств, поєднати ініціативу місцевих громад з державною підтримкою регіонального розвитку.

**З огляду на вищесказане, базовими стратегічними пріоритетами співробітництва з розвитку Карпатського регіону, до яких доцільно долучитись Україні, слід визнати:**

- розвиток екологічно збалансованої транспортної системи та розроблення моделей екологічно безпечного транспортування у Карпатах;
- сприяння застосуванню чистих технологій виробництва, використанню

відновлюваних джерел енергії та енергозберігаючих технологій у Карпатах;

- підготовка та впровадження планів інтегрованого управління земельними ресурсами з урахуванням питань охорони гірської екосистеми та ландшафтів Карпат;
- упровадження невиснажливих, еколого-зберігаючих методів ведення лісового господарства у Карпатах;
- здійснення заходів щодо запобігання стихійним лихам, раннє попередження та підвищення безпеки життя і майна у Карпатах.

**Активна участь регіонів України у реалізації Карпатської стратегії матиме подвійний ефект. З одного боку, Україна набуде позитивного інституційного досвіду спільної роботи з державними та громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування країн ЄС, учасників Карпатської Стратегії, задля вирішення спільних проблем регіонального розвитку, спільних завдань, що позитивно позначиться на удосконаленні системи державного управління регіональним розвитком. З іншого боку, таке співробітництво позитивно позначиться на розвитку транспортної, інформаційної, комунікаційної інфраструктури, розвитку малого та середнього підприємництва, туризму та рекреації на території регіонів України, що дозволить створити нові робочі місця, сприятиме підвищенню рівня та якості життя населення, їх наближенню до стандартів ЄС.**

### **3.2. Дунайська стратегія: виклики щодо реформування розвитку придунайських регіонів України**

Інтенсифікація процесів євроінтеграції України обумовлює необхідність диверсифікації форм та методів взаємодії із країнами-членами ЄС, у т.ч. з огляду на розширення міжрегіонального співробітництва, участь українських регіонів у проектах та програмах європейських інтеграційних спільнот. З огляду на це, перспективним є визначення напрямів участі південних і західних регіонів України у євроінтеграційних процесах, у т.ч. через співпрацю з регіонами ЄС, які об'єднані у стратегії ЄС для Дунайського макрорегіону<sup>40</sup> (далі – Дунайська стратегія). Як південно-західний форпост України, місцева влада українських регіонів, що мають вихід на р. Дунай, має усвідомлювати стратегічне значення налагодження активного співробітництва із регіонами-сусідами країн ЄС у рамках спільного освоєння і експлуатації басейну р. Дунай та прилеглої до нього території. Адже участь у реалізації положень Дунайської стратегії відкриває для регіонів України додаткові можливості для входження у спільний європейський простір.

**Довідково:** У новому програмному періоді ЄС (2014 – 2020 рр.) запланована реалізація двох транснаціональних програм: Дунайської та Адріатично-Іонічної. Ці дві програми мають забезпечувати розвиток та імплементацію двох макрорегіональних стратегій – Дунайського макрорегіону та Адріатично-Іонічного макрорегіону. Третя програма, яка розробляється – програма розвитку Балкансько-Середземноморського макрорегіону<sup>41</sup>.

У червні 2009 р. Європейська Комісія розпочала роботу з підготовки документу, що мав поєднати у собі пропозиції країн Дунайського регіону щодо напрямів його комплексного і всеосяжного розвитку. Адже сучасний Дунай – це не лише найбільша річка Європи, але й транс'європейська транспортна артерія, що інфраструктурно об'єднує держави Східної та Центральної Європи.

У грудні 2010 р. Єврокомісією було представлено **Дунайську стратегію** – документ

---

<sup>40</sup> Стратегія ЄС для Дунайського макрорегіону / EU strategy for the Danube Region [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.danube-region.eu/>

<sup>41</sup> Макрорегіональні стратегії ЄС / Macro-regional strategy. Regional Policy – Inforegio [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/macro\\_region\\_strategy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/macro_region_strategy/index_en.cfm)

довгострокової політики ЄС щодо вирішення проблем Дунайського макрорегіону (варто зазначити, що Дунайська Стратегія розроблялась з урахуванням досвіду Балтійської стратегії). Мета Дунайської стратегії – сприяти розвитку потужного економічного потенціалу Дунаю, долучити до цього процесу не тільки країни-члени ЄС, але й країни, що набули статус асоційованих членів ЄС.

Стратегію ЄС для Дунайського регіону було затверджено Європейським Парламентом 24 червня 2011 р. До реалізації Дунайської стратегії долучені 14 країн басейну р. Дунай: Німеччина (землі Баден-Вюртемберг і Баварія), Австрія, Угорщина, Чехія, Словаччина, Болгарія, Румунія, Словенія, Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія, Чорногорія, Молдова, Україна) (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Дунайський регіон <sup>42</sup>

Досвід країн ЄС свідчить, що країни, які отримали асоційоване членство у ЄС, саме через інститут міжрегіонального співробітництва з країнами ЄС, через участь у конкретних проектах та програмах ЄС набувають позитивний досвід, необхідний для впровадження соціально-економічних реформ та для подальшого просування шляхом євроінтеграції.

Зазначимо, що **Дунайська стратегія** є політичним документом, у якому визначені стратегічні орієнтири для держав Дунайського регіону та для інституцій Євросоюзу щодо забезпечення комплексного розвитку цього регіону. Цей документ є унікальним за низкою параметрів. По-перше, його реалізація стосується держав – членів ЄС і країн – сусідів ЄС, що тільки прагнуть приєднатися до ЄС. Це має створити синергетичний ефект співпраці країн з різним рівнем розвитку економіки. По-друге, Дунайська стратегія – комплексний документ, який охоплює проблематику різних сфер суспільного розвитку – екологію, розвиток культури і туризму, освіту, інфраструктурне забезпечення, соціально-економічний та інституційний розвиток регіону. Поряд з цим, реалізація Дунайської стратегії опосередковано впливає на стабільний розвиток країн усього

---

<sup>42</sup> Дунайська транснаціональна програма / Danube Transnational Programme 2014-2020 - A new ETC programme [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.southeast-europe.net/en/about\\_see/danubeprogramme/](http://www.southeast-europe.net/en/about_see/danubeprogramme/)

Чорноморського басейну. Для реалізації Стратегії Євросоюз планує виділити до 100 млрд євро.

*Серед найважливіших стратегічних пріоритетів реалізації Дунайської стратегії<sup>43</sup> слід відзначити: поліпшення судноплавства; покращення якості питної води; зміцнення співпраці у сфері безпеки та збільшення можливостей для розвитку туризму. Країни, що приєдналися до виконання Дунайської стратегії, до 2020 р. мають реалізувати приблизно 200 проектів за чотирма напрямками (Рис. 3.3):*

- покращення рівня сполучення (комунікацій) у Дунайському регіоні, що передбачає: розвиток транспортного сполучення, покращення транспортної доступності територій та мобільності руху транспорту; поширення мультимодальних перевезень; розвиток внутрішніх водних шляхів; розвиток автодорожніх, залізничних та повітряних шляхів сполучень; заохочення щодо розвитку енергетики (у т.ч. розвиток альтернативної енергетики); розвиток та підтримка культури і туризму на регіональному рівні; підтримка контактів між людьми<sup>44</sup>;

- захист довкілля, забезпечення сталого розвитку Дунайського регіону, що передбачає: відновлення та збереження якості водних ресурсів; зменшення екологічних ризиків, збереження ландшафту та біорозмаїття; підтримку екологічної безпеки, гарантування якості повітря і ґрунтів;

- сприяння економічному процвітання Дунайського регіону, що передбачає: розвиток дослідницьких потужностей, освіти, інформаційних технологій; підтримку конкурентоспроможності підприємств шляхом розвитку кластерів; інвестування у знання і навички людей, розвиток «освіти впродовж життя» (LLL); розвиток суспільства знань (економіки знань) шляхом інтенсифікації наукових досліджень, освіти та інформаційних технологій, інвестування коштів у розвиток знань і навичок працівників, розвиток людського капіталу;

- зміцнення територіальної цілісності та безпеки Дунайського регіону, у т.ч. шляхом досягнення політичної стабільності в регіоні; посилення інституційних спроможностей і покращення міждержавної та міжрегіональної співпраці для боротьби зі злочинністю, нелегальною міграцією; спільна робота для забезпечення національної безпеки країн-учасниць Дунайської стратегії.

**Реалізація Дунайської стратегії ґрунтується на наступних принципах<sup>45</sup>:**

1. Відсутність (або поступова ліквідація) зайвих бюрократичних інститутів. Проекти мають реалізовуватись із залученням існуючих європейських інститутів профільними міністерствами країн Дунайського регіону. Поряд з цим, особлива увага має приділятися підвищенню ефективності *двосторонніх відносин* між зацікавленими у співробітництві країнами, що беруть участь у реалізації Дунайської стратегії.

2. Відсутність додаткових фінансових асигнувань на реалізацію Дунайської стратегії. Реалізація Дунайської стратегії не передбачає залучення нових коштів з бюджету ЄС, але на реалізацію проектів можна використовувати фінансування з уже наявних програм Європейського Союзу. Акцентується увага на раціональному використанні існуючих асигнувань і програм (на це у минулому програмному періоді 2007 – 2013 рр. було виділено приблизно 100 млрд євро).

3. Відсутність спеціального європейського законодавства, що регламентує упровадження Дунайської стратегії. Єврокомісія обмежує інституційно-правовий вплив

---

<sup>43</sup> Дунайська макрорегіональна стратегія. Напрями та пріоритетні сфери / Danube Macro-Region Strategy. Pillars and Priority Areas [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm)

<sup>44</sup> Пріоритетна сфера A1 – покращення мобільності та мультимодальності: внутрішні водні шляхи перевезень / Priority Area 1A — To improve mobility and multimodality: inland waterways [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.danube-navigation.eu/>

<sup>45</sup> Полянський С. Дунайська стратегія і євроінтеграція України // [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://blogs.lb.ua/stanislav\\_polyanskiy/140959\\_dunayska\\_strategiya\\_i.html](http://blogs.lb.ua/stanislav_polyanskiy/140959_dunayska_strategiya_i.html)

на хід виконання Стратегії, залишаючи за собою виключно *координаційну* функцію. Натомість, відповідальність за реалізацію Стратегії беруть на себе країни з Дунайського макрорегіону, розподіляючи між собою лідерство в процесі реалізації стратегічних пріоритетних напрямків.

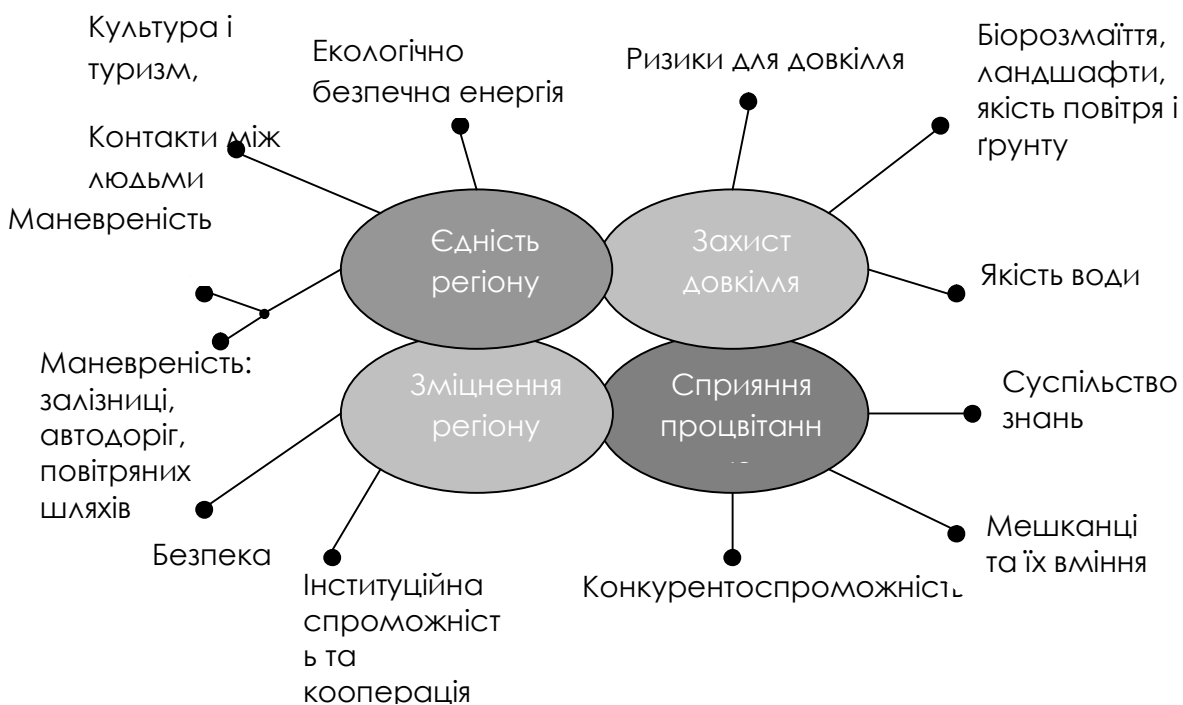


Рис. 3.3. Стратегічні напрямки реалізації Дунайської стратегії<sup>46</sup>

**Кожна країна-член Дунайської стратегії бере на себе відповідальність за реалізацію конкретних стратегічних пріоритетів, а країни-сусіди отримують можливість долучатися до реалізації проектів у межах визначених стратегічних пріоритетів.**

Координуючу роль з огляду на реалізацію найважливіших пріоритетних напрямків реалізації Дунайської стратегії відіграють різні країни у різних сферах:

- покращення мобільності та оптимізація логістики сполучень між різними видами транспорту – *Австрія та Румунія* (внутрішній водний транспорт), *Словенія та Сербія* (залізничний, автомобільний та повітряний транспорт). *Зацікавлена держава – Україна;*
- стимулювання розвитку більш екологічної енергетики – *Угорщина, Чехія;*
- розвитку культури та туризму, інтенсифікації контактів між людьми – *Болгарія, Румунія;*
- відновлення та дотримання високих параметрів якості води (у т.ч. екологічності, безпеки споживання для людини) – *Угорщина, Словаччина;*
- управління екологічними ризиками – *Угорщина, Румунія;*
- збереження біорозмаїття, ландшафтів та дотримання високих стандартів якості повітря і ґрунту – *Німеччина* (земля Баварія), *Хорватія;*
- розвиток суспільства знань (економіки знань), у т.ч. дослідницької діяльності,

<sup>46</sup> Дунайська макрорегіональна стратегія. Напрями та пріоритетні сфери / Danube Macro-Region Strategy. Pillars and Priority Areas [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm)

- освіти та інформаційно-комунікаційних технологій – *Словаччина, Сербія*;
- підтримка конкурентоспроможності підприємств – *Німеччина* (земля Баден-Вюртенберг), *Хорватія*;
- інвестування в освіту мешканців країн, їхні знання й навички – *Австрія, Молдова*;
- покращення інституційної спроможності співпраці країн – *Австрія, Словенія*;
- співпраця заради безпеки та боротьби проти організованої злочинності – *Німеччина, Болгарія*.

Розвиток міждержавної та міжрегіональної співпраці країн-учасниць Дунайської стратегії у визначених вище напрямках сприяє соціально-економічному розвитку цих країн, а також відкриває реальні можливості долучитись до такої співпраці і для України.

**Довідково:** Зростання інтересу України до участі у реалізації Дунайської стратегії ЄС обумовлено низкою невирішених проблем соціально-економічного та транспортного-інфраструктурного спрямування, що сконцентровані на регіональному рівні.

Так, ще у 2004 р. Кабінет Міністрів України затвердив Комплексну програму розвитку Українського Придунав'я на 2004 – 2010 рр. Серед пріоритетних напрямків співробітництва країн у районі Придунав'я, зокрема, визначалось будівництво автотраси Одеса – Рені.

У 2005 р. був виданий Указ Президента України про необхідність будівництва автотраси Одеса – Рені. У перспективі йшлося про те, що автотраса Одеса – Рені матиме продовження у вигляді поромної переправи Ізмаїл (Україна) – Тульча (Румунія) або Орловка (Україна) – Ісакча (Румунія). Адже і досі автотранспортне сполучення між Україною та Румунією здійснюється через прикордонні переходи у Чернівецькій та Закарпатській областях (або транзитом через Молдову).

У 2013 р. було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку Українського Придунав'я на 2014 – 2017 роки<sup>47</sup>.

Проблемами регіонального розвитку Українського Придунав'я, особливо для розвитку Одеської області, фахівці відзначають наступне. Спостерігається падіння обсягів вантажопереробки в українських портах на Дунаї та занепад сектору суднобудування (ледве виживає Кілійський суднобудівно-судноремонтний завод і ціла низка інших підприємств морегосподарського комплексу). Зростають обсяги трудової міграції (населення з бессарабських районів їде на роботу в Одесу або отримує румунський паспорт і виїжджає на роботу за кордон). Загострюється проблема забезпечення регіону чистою питною водою (підземні джерела Одещини у більшості своїй забруднені пестицидами та агрохімікатами). Транспортно-транзитний потенціал Одеської області використовується вкрай неефективно: Ренійський порт в силу відсутності української залізниці (є гілка через територію Молдови) працює неефективно; Ізмаїльський порт працює з неповним завантаженням потужності; Порт Усть-Дунайськ практично не працює; канал від Дунаю до порту Усть-Дунайськ повністю замулений<sup>48</sup>.

Крім того, серед проблем, що гальмували цей процес, слід відзначити *слабку зацікавленість влади в участі у проектах Дунайської стратегії*. Так, у засіданнях робочих груп з питань реалізації Дунайської стратегії брали участь представники не першого ешелону влади. Також, Україна поки що не взяла на себе координацію по жодному з напрямків реалізації Дунайської стратегії, не увійшла до переліку держав, які відповідають за конкретні пріоритетні сфери реалізації Дунайської стратегії.

**Довідково:** Поки що Україна в процесі реалізації проектів Дунайської стратегії займає позицію спостерігача, має статус зацікавленої сторони, зокрема, коли йдеться про розвиток

<sup>47</sup> Про схвалення Концепції Державної цільової регіональної програми розвитку Українського Придунав'я на 2014-2017 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1002-р від 21 листопада 2013 р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1002-2013-%D1%80>

<sup>48</sup> Використано матеріал статті А.Филипенко «Дунайская стратегия ЕС: шанс для Украины» // Інформаційне агентство «Вікна Одеси» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://viknaodessa.od.ua/news/?news=80741>

культури й туризму, розширення гуманітарних контактів (спільно з Болгарією); управління ризиками для довкілля (спільно з Угорщиною). Пасивна політика України щодо участі у реалізації проєктів Дунайської стратегії призвела до певного відгородження нашої держави від вирішення актуальних питань європейської регіональної політики<sup>49</sup>.

Нові можливості для реформування розвитку регіонів українського Придунав'я відкриваються у зв'язку з можливостями для України долучитися до реалізації Дунайської стратегії.

Для реалізації Дунайської стратегії в Україні у 2011 р. було створено Координаційний центр з провадження діяльності, пов'язаної з участю України у реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону<sup>50</sup>. До складу Координаційного центру входили: перший віце-прем'єр-міністр, заступники практично всіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (Держприкордонслужби, Держінвестпроєкту та ін.), також перший заступник (заступник) голови Одеської обласної державної адміністрації. Було ухвалено позиційний документ – «Українське бачення майбутньої стратегії ЄС щодо Дунайського регіону».

Кабінетом Міністрів України також було затверджено Національний проєкт «Дунайський коридор», що передбачає створення транспортно-логістичної Євразійської системи.

Зазначимо, що за весь період роботи Координаційного центру з реалізації на території України Стратегії ЄС для Дунайського регіону Євросоюзу було надано 4 проєкти, які передбачалося реалізувати в рамках Дунайської стратегії ЄС:

1. Створення річкових інформаційних служб на українській ділянці р. Дунай.
2. Створення інтегрованої системи збору та утилізації відходів суден на українській ділянці р. Дунай.
3. Розвиток судноплавства по р. Тиса, будівництво річкового порту у Закарпатській області.
4. Будівництво автомобільної поромної переправи Ізмаїл – Тульча і берегового автомобільного комплексу.

Більшість проєктних ідей, що висуває українська сторона, є локальними, без відповідних економічних розрахунків та ресурсного забезпечення, а отже – відхиляються країнами ЄС. Так, відсутні обґрунтовані транспортні проєкти, проєкти з екології, культури, транскордонного економічного співробітництва, безпеки, науки й освіти. Поряд з цим, суб'єкти підприємницької діяльності областей України часто не володіють інформацією про готовність Євросоюзу фінансувати проєкти приватних організацій в рамках реалізації Дунайської стратегії.

**Найбільш реальною (вже у короткостроковому часовому періоді) є участь України у реалізації транспортного потенціалу Дунаю, що потребує об'єднання зусиль декількох країн.** Так, Дунайська стратегія у сфері розвитку транспорту ставить перед собою наступні цілі<sup>51</sup>:

- збільшити обсяги транспортування вантажів до 2020 р. порівняно з 2010 р. на 20 %;
- усунути існуючі навігаційні звуження на р. Дунай для того, щоб до 2020 р.

---

<sup>49</sup> Старчевский Ю. Дунайская стратегия Одесской области: успеем ли? // Odessa-Daily, 22 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://odessa-daily.com.ua/>

<sup>50</sup> Про утворення Координаційного центру з провадження діяльності, пов'язаної з участю України в реалізації Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону / Постанова Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р., № 994 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994-2011-%D0%BF>

<sup>51</sup> Кравцова Ю. Дунайская стратегия: что это и будет ли? // Новостной портал Бессарабии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bessarabiainform.com/2013/10/dunajskaya-strategiya-chto-eto-i-budet-li/#ixzz31b9RyCcr>



забезпечити судноплавство суден окремих типів упродовж усього року;

- зменшити тривалість пасажирських перевезень між містами на р. Дунай;
- розбудувати мультимодальні термінали у портах Дунаю для того, щоб зв'язати до 2020 р. внутрішні водні шляхи із залізничним і автомобільним транспортом.

Отже, серед пріоритетів Дунайської стратегії – модернізація інфраструктури судноплавства.

**Довідково:** Частка дунайського судноплавства у загальному обсязі перевезень внутрішніми водними шляхами Європи становить близько 10 %. Дунайський судноплавний шлях часто не витримує конкуренції із залізничним і автомобільним транспортом. За оцінками експертів, серед основних причин традиційної слабкості ринку дунайського судноплавства – нерозвиненість інфраструктури, нерівномірність розвитку її окремих елементів. Саме цей фактор гальмує впровадження на р. Дунай нових, насамперед швидкісних технологій перевезень, які за часом і вартістю доставки вантажів могли б конкурувати із залізницею та автомагістралями. На річці Дунай існує значна кількість порогів, і при недостатній кількості опадів, як було, наприклад, у 2011 – 2012 рр., вузькі ділянки закриваються, що, у свою чергу, веде до втрати вантажопотоків.

Поставлені завдання вимагають потужних фінансових ресурсів, а у технічному плані – ефективних проектних рішень. За обмеженості фінансових ресурсів кожної з держав, зацікавлених у стабільному розвитку Дунайського судноплавства, досягти мети можна тільки спільними зусиллями всіх країн, що беруть участь у реалізації Дунайської стратегії.

### **Стратегічні орієнтири участі регіонів України у реалізації Дунайської стратегії.**

Дунайська стратегія відкриває реальні економічні, екологічні, туристичні можливості для співпраці регіонів України з регіонами країн ЄС, що позитивно впливає на процеси євроінтеграції нашої держави.

*Реалізація Дунайської стратегії поширюється на чотири українські області: Одеську, Чернівецьку, Івано-Франківську і Закарпатську. Основою взаємовигідної участі України у реалізації Дунайської стратегії можуть стати такі напрямки як транспорт, сільське господарство, енергетика, туризм та освіта<sup>52</sup>. Важливим пунктом Дунайської стратегії є те, що ця стратегія має поширюватися не тільки на саму річку Дунай, але й на весь Дунайський басейн. Це підвищує роль екологічних проектів, реалізація яких стосується дельти р. Дунай у Одеській області.*

Участь України у реалізації Дунайської стратегії у транспортній сфері. Стан інфраструктури на Дунаї сьогодні не дозволяє річковим перевезенням гідно конкурувати із залізничним та автомобільним транспортом. Розвиток регіону Придунав'я багато у чому відбувається повільно внаслідок недооцінки його стратегічного значення. Понад 10 років в Україні наголошується про економічну доцільність будівництва автотраси Одеса-Рені за новим напрямком, про доцільність відкриття поромної переправи Орловка – Ісакча чи Ізмаїл – Тульча. Проблема не вирішується. Вантажопотоки йдуть іншими напрямками. Сучасні підходи до формування мультимодальної системи транспортування вантажів потребують формування загальної для всіх видів транспорту логістичної цілісної та всеохоплюючої транспортної системи регіону. Мультимодальні центри можуть відігравати вагомий роль не лише для забезпечення транспортної доступності, але і як оптимальне місце для концентрації регіональних бізнес-структур та об'єктів промисловості.

Отже, Одеська область може стати одним з головних учасників реалізації потужного транспортного потенціалу Дунаю у напрямку відновлення річкового судноплавства та річкового флоту, флоту «річка – море», будівництва нового аванпорту,

---

<sup>52</sup> Участь України в Європейській стратегії розвитку Дунайського регіону (концептуальні засади) / О.Є. Рубель, Л.Л. Рассоха; за ред. О.Є. Рубеля / Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі.- Одеса: Фенікс, 2011. - 80 с.

нових автомобільних доріг і поромних переправ.

*Участь України у реалізації Дунайської стратегії у сфері розвитку сільського господарства.* Найбільш привабливим для розвитку Дунайського регіону є створення кластерів у сфері органічного сільського господарства, високоіндустріального агропромислового та переробного комплексу (харчова промисловість), розвитку підприємств дитячого харчування. Організація в Дунайському регіоні масштабного екологічного кластеру органічного сільського господарства також припускає залучення великих і середніх сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, особистих господарств населення регіонів України. Особлива роль у цьому процесі належить екологізації сільськогосподарського виробництва. Актуальними завданнями для розвитку Придунав'я є посилення розвитку підприємництва у сільській місцевості, підтримка інновацій та кооперації у сільськогосподарському виробництві, а також диверсифікація економіки села<sup>53</sup>.

*Участь України у реалізації Дунайської стратегії у сфері розвитку енергетики.* Дунайська стратегія спрямована на послідовну декарбонізацію виробництва енергії (зменшення викидів парникових газів – CO<sub>2</sub>), зміцнення безпеки функціонування європейського енергетичного ринку, забезпечення європейських стандартів екологічної безпеки. У центрі уваги країн-учасниць Дунайської стратегії – розвиток відновлюваних джерел енергії: використання сонячної енергії, енергії біомаси, енергії вітру. Для України у енергетичному секторі реальним та перспективним є виробництво електроенергії із відновлювальних джерел, у першу чергу – вітрової та сонячної. В українському Придунав'ї цей перелік може бути доповнений геотермальною енергією. Ефективним рішенням щодо енергозбереження та підвищення ефективності енергоспоживання має стати модернізація офісних та житлових будівель.

*Участь України у реалізації Дунайської стратегії у сфері дотримання та підвищення екологічної безпеки регіонального розвитку.* Практично кожна сфера діяльності та регіонального розвитку, визначена у рамках Дунайської стратегії, передбачає впровадження ефективних заходів, зорієнтованих на захист та попередження настання екологічних ризиків та втрат для довкілля. Так, відновлення та збереження якості водних ресурсів передбачає реалізацію заходів щодо видалення фосфатів з миючих засобів; покращення екологічної співпраці на суббасейновому рівні Дунаю; ширшу імплементацію Плану управління басейном річки Дунай; запобігання гідроморфологічним змінам; запобігання забрудненню водних ресурсів небезпечними речовинами; зменшення потрапляння біогенних речовин до р. Дунай. Збереження та відновлення біологічного і ландшафтного різноманіття у басейні Дунаю має стати одним з головних завдань державної регіональної та екологічної політики України.

*Участь України у реалізації Дунайської стратегії у сфері розвитку туризму* відкриває широкі можливості для задіяння рекреаційно-туристичного потенціалу українського Придунав'я, можливості щодо просування туристичного продукту українських регіонів на ринки країн ЄС. Так, Дунайська стратегія на період до 2020 року серед стратегічних завдань ставить збільшення кількості туристичних поїздок у межах Дунайського регіону на 50 % (порівняно з показниками 2013 р.). Очікується, що розвиток туризму надасть потужного імпульсу розвитку прикордонних територій, які традиційно вважаються депресивними. Розвиток туризму, поряд з цим, має пряме відношення до питань захисту довкілля (наприклад – зелений туризм, сільський туризм). У зв'язку з великою залежністю розвитку зеленого туризму із станом екології стратегічні пріоритети розвитку туризму слід враховувати в процесі планування заходів щодо охорони довкілля та екологізації виробництва.

*Участь України у реалізації Дунайської стратегії у сфері науки та освіти.* У

---

<sup>53</sup> План дій Європейської стратегії розвитку Дунайського регіону: аналіз та перспектива впровадження в Україні / За заг. ред. Кравченко О. В. - Львів : «Манускрипт», 2012. - 120 с.

Дунайській стратегії значна увага приділяється питанням наукової діяльності та підвищенню якості освіти<sup>54</sup>. Українські вузи, розташовані у придунайських регіонах, можуть отримати вагомі переваги від участі у спільних проектах і програмах вищих навчальних закладів країн ЄС, у т.ч. у сфері мобільності студентів та викладачів, участі українських вузів у наукових та науково-дослідних програмах та проектах країн ЄС. Серед пріоритетів – налагодження тісної взаємодії між ринком освітніх послуг та попитом на ринку праці. На порядку денному – підвищення якості науково-дослідної діяльності прикладного спрямування в українських вищих навчальних закладів, у т.ч. у сфері екологізації виробництва, енергозбереження та підвищення енергоефективності, освоєння нових джерел альтернативної енергетики, інноваційного розвитку та економіки знань.

Дунайська Стратегія – один з реальних напрямків реалізації євроінтеграційних прагнень України через поступове приєднання регіонів українського Придунав'я до проектів та програм, актуальних для країн ЄС. Адже саме такі проекти містять у собі необхідний інституційний, організаційний, правовий та економічний досвід, імплементація якого в українських реаліях надасть Україні та її регіонам потужного поштовху для реалізації комплексних інституційних, правових та соціально-економічних реформ, про необхідність запровадження яких йдеться в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони, підписаній 27 червня 2014 р. у Брюсселі<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Пріоритетна сфера 09 «Інвестування в людей та їх вміння» (у Дунайській стратегії) / Priority Area 09 «Investing in People and Skills» of the EU Strategy for the Danube Region [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.peopleandskills-danuberegion.eu/>

<sup>55</sup> Угода про Асоціацію між ЄС та Україною / EU-Ukraine Association Agreement – the complete texts [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm)

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

Системний підхід щодо впровадження соціально-економічних реформ на місцевому і регіональному рівнях передбачає інституційні та адміністративні зміни. Для вирішення цього питання в Україні слід залучити понад 100 центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, міністерства та відомства. Серед очікуваних результатів – удосконалення інституційно-правового поля державного управління регіонального розвитку, підвищення дієздатності місцевої, регіональної влади, посилення інституційної та адміністративної спроможності центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, оптимізація розподілу управлінських повноважень на рівні «держава – регіон – громада».

Реформи на регіональному та місцевому рівнях неможливі без докорінної зміни самої соціально-економічної структури регіональної економіки, переходу на інноваційний шлях розвитку, розвитку підприємництва і покращення інвестиційного клімату, ефективного використання інструментів регулювання регіонального розвитку та співробітництва з іншими країнами й регіонами. Інституційне оформлення стабільного й ефективного регіонального розвитку передбачає забезпечення кореляції цілей регіонального розвитку України з країнами ЄС, а також реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Реформування політики регіонального розвитку передбачає вжиття низки заходів за трьома напрямками:

I. Структурне реформування економіки регіонів.

II. Становлення дієздатного та фінансово спроможного місцевого самоврядування.

III. Створення ефективних умов та прозорого інституційного підґрунтя регіонального розвитку на основі досвіду країн ЄС.

**I. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ**, яке повинне включати наступні напрями.

**1) Оптимізацію галузевої структури економіки регіонів за рахунок:**

- розширення внутрішнього ринку продукції традиційних галузей, заохочення модернізації підприємств транспортного і сільськогосподарського машинобудування, машинобудування для металургійних і хімічних виробництв з орієнтацією на внутрішній ринок інвестиційної продукції;

- сприяння створенню спільних міжрегіональних і міжнародних підприємств з виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції, стимулювання розвитку харчової промисловості і регіональних ринків продовольства, зменшення частки виробництва товарів проміжного споживання у АПК;

- поглиблення кооперації і міжрегіональної співпраці з метою реалізації переваг кластерної моделі розвитку базових галузей з пріоритетним спрямуванням на використання місцевої ресурсної бази;

- поширення практики створення у регіонах технопарків та індустріальних парків як інституційних форм інтеграції науки і виробництва;

**2) Збалансування територіальної структури економіки на основі:**

- виокремлення у програмних документах соціально-економічного розвитку регіонів спеціальних заходів щодо удосконалення територіальної структури економіки, підтримки містоутворюючих підприємств, розв'язання соціальних проблем монофункціональних і сільських територій;

- розробки детальних планів розвитку кожної території з урахуванням її ресурсних

можливостей і потенціалу розвитку альтернативної економіки (диверсифікації виробництва);

- сприяння реструктуризації економіки малих міст і сільських районів шляхом стимулювання розвитку сфери послуг, туризму та рекреації, виробництва альтернативних видів палива, надання транспортних та інформаційних послуг;

- підтримки та пріоритетного фінансування капітальних проектів, які сприятимуть формуванню нових центрів зростання на субрегіональному рівні, модернізації виробничої, транспортної та інженерної інфраструктури територій, створенню нових робочих місць;

- реалізації проектів розбудови комунікаційної інфраструктури територій, віддалених від обласних центрів, та підтримки розвитку систем життєзабезпечення малих міст і селищ міського типу;

### **3) Відновлення економіки Донецької та Луганської областей, яке необхідно здійснювати за такими напрямками:**

#### ***а) Стабілізація показників соціально-економічного розвитку:***

- ініціювання розробки Стратегії (як основи Державної програми) структурної адаптації старопромислових регіонів України, спрямованої на структурну модернізацію економік регіону: підвищення конкурентоспроможності базових, збільшення частки альтернативних галузей, реструктуризацію зайнятості та створення нових робочих місць; широке залучення громадськості та бізнесу, експертної спільноти регіону до цього процесу;

- сприяння пошуку нових ринків збуту, у першу чергу – за рахунок стимулювання внутрішнього ринку, створення умов для міжрегіональної кооперації і тим самим збільшення попиту на продукцію гірничо-металургійної, машинобудівної галузей промисловості (розвиток суднобудування, розбудова транспортної інфраструктури, альтернативної енергетики);

- визначення реальних можливостей для збільшення частки державних закупівель на стратегічно важливих підприємствах областей;

- підготовка спільних проектів для підтримки малого та середнього бізнесу на регіональному рівні, для розширення можливостей залучення у регіон фінансово-кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій;

- сприяння розробці та впровадженню пілотних проектів розвитку міжмуніципального співробітництва на регіональному рівні у Північно-Західному субрегіоні Луганської області «Інноваційний Донбас» та в «Агломерації Північний Донбас» з визначенням чіткої структури цільового фінансування з державного та місцевих бюджетів;

- забезпечення перегляду програм соціально-економічного розвитку з метою оптимізації шляхів економічної розбудови регіону, визначення пріоритетних сфер для розвитку конкретних територій, забезпечення широкого обговорення зазначених програм на рівні громад із залученням наукової спільноти, громадських організацій, ЗМІ;

- визначення пріоритетних шляхів розширення внутрішньої кооперації у межах Донецької та Луганської областей з метою встановлення прямих зв'язків між виробниками продукції та споживачами, що зменшить витрати на посередницько-збутову діяльність та перевезення продукції;

- здійснення цільової підтримки аграрного сектору регіону, спрощення процедури передачі земельних паїв в оренду фермерським господарствам, зменшення орендної ставки, що поверне фермерів до легального сегменту господарювання та створить додаткове джерело надходжень до місцевих бюджетів;

- перегляд зовнішніх стратегічних пріоритетів регіонального розвитку, формування інноваційної стратегії виходу економік окремих регіонів з кризи, ґрунтуючись на принципах диверсифікації виробництва, пошуку нових ринків збуту, розвиток сфери

послуг, загальне зменшення енергоємності виробництва;

**б) Активізація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території Донецької та Луганської областей:**

- сприяння розробці регіональних програм перепідготовки і підвищення рівня кваліфікації фахівців у відповідності до потреб ринку праці регіону із залученням у цей процес підприємств усіх форм власності, які мають брак таких спеціалістів;

- сприяння налагодженню прямих зв'язків на рівні місцевої влади, органів місцевого самоврядування з іноземними інвестиційними структурами та інституціями;

- сприяння налагодженню якісного діалогу місцевої влади з представниками всіх галузей промисловості з метою внесення пропозицій щодо подальшого розвитку підприємств і максимального врахування інтересів кожної зі сторін (визначення умов для гарантованого збереження роботодавцями робочих місць та збереження своєчасності соціальних виплат), а також можливостей поглиблення соціального партнерства між владою та бізнесом;

**в) Розширення економічної самостійності Донецької та Луганської областей:**

- започаткування упровадження реформи щодо децентралізації влади в Україні – реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; ініціювати внесення відповідних змін до тексту Конституції України щодо децентралізації влади;

- посилення фінансової спроможності регіонів в економічній сфері шляхом розширення переліку податків та зборів, які надходять до місцевих бюджетів;

**г) Розширення повноважень обласних рад та обласних державних адміністрацій Донецької та Луганської областей у таких сферах:**

- ухвалення рішень щодо збільшення площі сільськогосподарських угідь, які надаються у користування фермерським господарствам, що позитивно вплине на розвиток малого підприємництва на селі; підтримка малого аграрного виробництва шляхом формування та розміщення місцевою владою замовлень на сільськогосподарську продукцію;

- розробка програм організації громадських робіт з метою створення тимчасових робочих місць для вивільнених працівників ліквідованих підприємств;

- започаткування проектів об'єднання територіальних громад міст і районів, які постраждали внаслідок проведення на їхній території бойових дій, з метою отримання державної підтримки та спільного відновлення об'єктів промисловості та інфраструктури;

- розробка пакету місцевих програм соціально-економічного розвитку із залученням механізмів державно-приватного партнерства.

**4) Спрощення умов розвитку підприємництва на місцевому рівні:**

- удосконалення системи стратегічного та тактичного планування розвитку підприємницького сектору, покращення його структурно-якісних характеристик. У регіональних і місцевих програмах розвитку підприємництва слід встановити нову місію, пріоритети, механізми та інструменти державної політики з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку територій, ефективності функціонування і структурних характеристик бізнес-середовища, ресурсного та науково-дослідного, інвестиційного потенціалу, з чіткою ідентифікацією обсягів, механізмів і джерел фінансування програм;

- підвищення ефективності державної політики протидії рейдерству та забезпечення належного рівня захисту права приватної власності, що передбачає посилення відповідальності за рейдерство;

- посилення стимулів суб'єктів підприємництва до інвестиційно-інноваційної активності шляхом збільшення обсягів держзамовлення у інноваційно активних суб'єктах малого та середнього підприємництва та законодавчого закріплення такої квоти, запровадження сукупності преференцій для суб'єктів великого бізнесу, що реалізують

спільні із суб'єктами малого та середнього підприємництва інвестиційно-інноваційні проекти або фінансують таку діяльність;

- підвищення рівня прозорості процедур організації торгів для здійснення закупівель за кошти місцевих бюджетів та спрощення процедури доступу до них представників малого бізнесу;

- формування та розбудова дієвої інституційної інфраструктури фінансового та інвестиційного забезпечення підприємництва. Необхідними є державна підтримка і фінансування розвитку регіональних та місцевих інвестиційно-інноваційних кластерів за участю суб'єктів малого та середнього підприємництва у базових видах економічної діяльності;

- підтримка розробки й реалізації прикордонних та транскордонних проектів за участю суб'єктів малого та середнього підприємництва, метою яких є просування українських підприємств на європейських ринках та розвиток їх експортної діяльності;

#### **5) Покращення інвестиційного клімату на місцевому рівні:**

- поширення інформації про інвестиційні можливості регіонів, їх ресурсний і туристично-рекреаційний потенціал, створення інвестиційних паспортів всіх районів та міст обласного і районного значення;

- нарощування інвестиційного потенціалу сільської місцевості за допомогою формування територіальної мережі об'єктів інвестиційної інфраструктури, що спрощує доступ потенційних інвесторів до територій;

- розробка механізму часткового відшкодування з місцевих бюджетів ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого підприємництва для реалізації інвестиційних проектів на місцевому рівні;

- стимулювання кооперації між підприємствами суміжних галузей у межах регіону з метою спільної реалізації стратегії залучення інвестиційних ресурсів;

#### **6) Підвищення ефективності витрачання коштів Державного фонду регіонального розвитку:**

- забезпечення неухильного дотримання визначених законодавством України процедур підготовки, оцінки та відбору програм і заходів, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів Фонду, і порядку використання цих коштів;

- збільшення мінімальної кошторисної вартості інвестиційних програм та заходів регіонального значення до рівня не менше ніж 5 млн гривень, а також програм районного значення – не менше 1 млн гривень з метою запобігання розпорошення коштів Фонду та для забезпечення їх концентрації на пріоритетних напрямках місцевого розвитку;

- недопущення використання коштів Фонду на погашення кредиторської заборгованості;

- організація спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерством фінансів України проведення навчальних заходів для представників органів місцевого самоврядування щодо процедур підготовки і попереднього відбору проектів регіонального розвитку, які можуть фінансуватися за рахунок коштів Фонду;

- забезпечення оновлення принципів формування і витрачання коштів Фонду регіонального розвитку – фонд має діяти як окрема фінансово-кредитна установа, а не як частина Державного бюджету України, повинен мати право акумулювати кошти з різних джерел – внутрішніх (кошти інвесторів та з бюджету) і зовнішніх (інвестиції та кредити), державних і приватних; унормувати принципи фінансування за рахунок коштів Фонду винятково капітальних проектів;

## **7) Підвищення ефективності державної підтримки базових галузей регіонів та поширення державно-приватного партнерства:**

- розширення масштабів державних замовлень у поєднанні з прямим державним інвестуванням стратегічно важливих для місцевого розвитку проектів або підприємств;
- раціоналізація пропорцій джерел фінансування проектів у рамках державно-приватного партнерства, зокрема, у напрямі зменшення частки державної участі та збільшення частки приватного капіталу та місцевого бюджетного ресурсу;
- наближення напрямів фінансування регіональних проектів і заходів з бюджетів до цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та регіональних стратегій;
- спрямування державних інвестицій на реструктуризацію базових галузей промисловості;
- ініціювання Міністерством освіти і науки України внесення коректив до навчальних планів закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління шляхом запровадження спеціалізованих навчальних курсів щодо висвітлення сутності та інституційного потенціалу задіяння механізму державно-приватного партнерства;
- внесення заходів щодо заохочення приватного підприємництва до участі у модернізації інфраструктури до регіональних програм розвитку державно-приватного партнерства (запровадження інформаційної кампанії серед представників бізнесу щодо популяризації переваг державно-приватного партнерства);
- запровадження місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування програм підвищення кваліфікації працівників з питань впровадження державно-приватного партнерства у різних сферах економіки, таких як транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство тощо.

## **8) Розвиток внутрішнього ринку збуту продукції базових галузей економіки регіонів:**

- прискорити прийняття розробленої Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розбудови промисловості на період до 2020 р. (з визначенням пріоритетів розвитку окремих галузей промисловості), задіювати механізм одержання суб'єктами підприємницької діяльності державних кредитних гарантій, унормувати необхідність надання підприємствам податкових пільг та інших преференцій на період впровадження інвестиційно-інноваційних проектів, спрямованих на забезпечення пріоритетного розвитку внутрішнього виробництва;
- забезпечити задіяння фінансово-кредитних механізмів підтримки розвитку внутрішнього виробництва (страхування підприємницьких ризиків у виробничій і торговельній діяльності, використання державних закупівель, зменшення відсотку по кредитах, лізингу), що сприятиме перерозподілу фінансових потоків у напрямку стимулювання імпортозаміщення;
- активізувати дію інструментів митного регулювання для оптимізації обсягів імпорту машин і обладнання, побутової техніки;
- забезпечити визначення пріоритетів щодо посилення внутрішньої виробничої кооперації у межах регіону задля встановлення прямих зв'язків між виробниками продукції та споживачами, що позитивно позначиться на зменшенні витрат посередницько-збутової діяльності, транспортних витратах;
- розробляти регіональні комплексні програми, фінансування яких здійснюється за рахунок місцевих бюджетів та залучених інвестиційних ресурсів, щодо оновлення об'єктів ЖКГ, з чітким визначенням переліку і першочерговості реконструкції / будівництва з метою надання пільгових кредитів підприємствам регіону для закупівлі вітчизняної металопродукції.



## **9) Розширення масштабів і підвищення ефективності міжнародної співпраці регіонів:**

- подальша гармонізація українського законодавства і законодавства ЄС у сфері реалізації проектів транскордонного та міжнародного регіонального співробітництва;
- розробка стратегічного бачення розвитку співробітництва на кордонах України, де пріоритетами і результатами роботи з розвитку транскордонного співробітництва стануть: соціально-економічний розвиток територій, залучення ресурсів фінансової та технічної допомоги, розвиток інтеррегіонального та міжрегіонального співробітництва, поширення проектів транскордонного співробітництва на реалізацію програм державно-приватного партнерства, інвестиційно-інноваційної діяльності, програм розбудови прикордонної інфраструктури, розвитку малих міст та сільських поселень, стимулювання ділової активності населення, запровадження проектів енергоефективності;
- посилення економічної спрямованості співробітництва з регіонами країн ЄС у рамках Європейської політики сусідства та в рамках двосторонніх угод про співпрацю;
- розвиток транспортної інфраструктури з метою реалізації транзитного потенціалу регіонів;
- облаштування митних пропускних пунктів з метою спрощення процедури перетину кордону для мешканців прикордонних територій та інтенсифікації переміщення вантажів;
- підтримка збуту продукції регіональних виробників шляхом створення спільного ринку учасників єврорегіонів;
- поглиблення міжнародної кооперації і створення дієвих економічних стимулів щодо залучення іноземного інвестиційного капіталу для технічної модернізації вітчизняних підприємств з метою підвищення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому і міжнародному ринках;
- удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення і започаткування практики контролю ефективності розвитку міжнародного співробітництва регіонів з огляду на пріоритетність дотримання економічних інтересів України за будь-яких зовнішніх умов.

## **II. СТАНОВЛЕННЯ ДІЄЗДАТНОГО ТА ФІНАНСОВО СПРОМОЖНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, розширення повноважень органів місцевого самоврядування в економічній сфері та зміцнення місцевих бюджетів.**

### **1) Модель відносин держави та регіонів, система територіального управління в Україні потребують кардинального реформування, що передбачає:**

- розширення повноважень регіонів у сфері управління власним розвитком;
- зміцнення ресурсного забезпечення, власного фінансового ресурсу місцевого самоврядування (у т.ч. шляхом перегляду податкової політики і міжбюджетних відносин);
- створення державою організаційно-інституційних передумов та дієвих стимулів для економічного зростання на рівні регіонів;
- унормування засад нової системи територіальної організації влади, принципів децентралізації влади у новій редакції Конституції України, приведення чинного законодавства України у відповідність до положень нової редакції Конституції.

### **2) Реалізація принципів децентралізації влади вимагає вжиття таких заходів:**

- надання повноважень районним радам та радам регіонального рівня створювати власні виконавчі органи – виконавчі комітети;
- унормування створення виконавчих комітетів районних рад та рад регіонального рівня на базі відповідних державних адміністрацій;

- унормування правонаступності місцевих виконавчих комітетів щодо відповідних місцевих державних адміністрацій у частині ухвалення ними рішень, зобов'язань, покладених на них обов'язків у частині, що не суперечить Конституції України та законам України;

- формування системи місцевих органів виконавчої влади із наданням їм функцій щодо нагляду і контролю за діяльністю рад у чітких межах компетенції;

- формування інституту префектур і покладення на них функцій контролю за дотриманням Конституції України і за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення фінансування повноважень місцевих органів виконавчої влади за рахунок коштів Державного бюджету України;

- забезпечення фінансування повноважень місцевих рад всіх рівнів та їхніх виконавчих органів за рахунок (переважно) коштів місцевих бюджетів після проведення децентралізації бюджетних ресурсів на основі бюджетної та податкової реформи;

**3) Ефективне здійснення місцевого самоврядування на основі зміцнення інституційної спроможності громади передбачає формування громад оптимальних розмірів.** У сучасному контексті це означає об'єднання територіальних громад. Для цього необхідно здійснити відповідне інституційно-правове забезпечення діяльності громади на основі ухвалення низки законопроектів:

- «Про право територіальних громад на об'єднання», що передбачає унормування порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст; визначення порядку та умов надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам;

- «Про співробітництво територіальних громад», що унормовує організаційно - правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такої співпраці, принципи та умови державної підтримки, фінансування і контролю процесів співробітництва територіальних громад;

- «Про органи самоорганізації населення», що створює правове підґрунтя для активної участі громадськості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні, удосконалює правове регулювання процедури проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання і встановлює додаткові гарантії щодо діяльності органів самоорганізації населення, а отже – сприятиме формуванню громадянського суспільства в Україні;

- «Про місцевий референдум», що створює дієвий інструмент контролю жителів громади за діяльністю місцевої влади, дозволяє за допомогою демократичного інструменту – місцевого референдуму щодо довіри населення владі – змінювати місцеву владу у разі, якщо її приватні інтереси ітимуть всупереч інтересам та цілям розвитку громади.

#### **4) Розширення економічних повноважень громад має бути спрямоване на:**

- підвищення якості та доступності адміністративних послуг, зростання ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження;

- збільшення обсягу інвестицій у реальний сектор, сферу послуг, розвиток інфраструктури і систем життєзабезпечення;

- забезпечення реалізації інтересів територіальних громад шляхом досягнення соціальної інтеграції, розвитку форм демократії і участі громадян у вирішенні соціально-економічних проблем місцевого розвитку;

- забезпечення консенсусу, тісної співпраці органів місцевої влади та громадянського суспільства щодо досягнення спільних цілей розвитку громади, а також задля оптимального співвідношення стратегічних пріоритетів державної регіональної політики, місцевої політики соціально-економічного розвитку та інтересів місцевих

громад, зниження соціальної напруженості;

#### **5) Пріоритетами реформування системи місцевих бюджетів мають стати:**

- збільшення кількості платників єдиного податку за рахунок детінізації системи оподаткування у цій сфері і внаслідок цього – збільшення доходів до бюджетів територіальних громад;
- збільшення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток в обсязі цільових трансфертів;
- поступове запровадження середньострокового бюджетування, у перші чергу – окремо бюджету розвитку, оскільки з нього здійснюються капітальні видатки;
- поширення програмно-цільового методу бюджетування на всі рівні місцевих бюджетів;
- залишення частини надходжень від податку на прибуток підприємств усіх форм власності, крім комунальної, у доходах місцевих бюджетах;
- вжиття заходів щодо зменшенню місцевого боргу за рахунок визначення законодавчих гарантій отримання доходів, необхідних для погашення та обслуговування боргів, шляхом чіткого визначення повноважень органів місцевого самоврядування щодо обслуговування боргу, збільшення частки видатків загального фонду місцевого бюджету, що спрямовується на обслуговування боргу.

#### **6) Реформування ринку послуг сфери ЖКГ на місцевому та регіональному рівні:**

- оновлення діючих регіональних програм реформування житлово-комунального господарства з метою удосконалення системи управління житлово-комунальними послугами, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів;
- ухвалення розробленого проекту «Концепції підвищення енергоефективності у сфері житлово-комунального господарства», в якій мають бути чітко визначені фінансові механізми стимулювання використання альтернативних джерел енергії у теплоенергетиці, визначення чітких критеріїв тарифної політики при переході приватних споживачів на альтернативну енергетику та зменшення кількості дозвільних процедур в оформленні використання обладнання, яке працює на відновлюваних джерелах енергії;
- забезпечення відкритого інформаційного доступу до звітності щодо надання послуг ЖКГ комунальними підприємствами, доступу до методики формування тарифів і норм споживання, до інформації щодо матеріального стану та показників безпеки експлуатації основних фондів комунальних підприємств.

#### **7) Викорінення корупції на всіх рівнях державного управління, в усіх сферах соціально-економічного та суспільного розвитку України, що включає:**

- активізацію роботи з підготовки Національної антикорупційної стратегії на період до 2020 р. (чинна Стратегія прийнята у жовтні 2011 р. і розрахована на період до 2015 р.);
- створення дієвої незалежної державної антикорупційної структури для комплексної роботи у напрямку протидії корупції (досі не утворено Національне антикорупційне бюро);
- проведення експертного оцінювання ініціатив Уряду стосовно ліквідації податкової міліції та створення Служби фінансових розслідувань для боротьби з економічними злочинами, або ж налагодження ефективної координації, узгодження роботи обох вказаних структур задля комплексної протидії корупційним схемам в економічній сфері;
- здійснення реальних заходів щодо забезпечення доступу до інформації, прозорості і відкритості діяльності органів державної адміністрації за принципом «усе,

що не є державною таємницею, має оприлюднюватись», що передбачає повне та своєчасне оприлюднення рішень, звітів про діяльність окремих державних органів і оцінок ефективності витрати державних ресурсів;

- мінімізацію впливу суб'єктивних мотивів на процес прийняття рішень, створення умов реального запобігання конфлікту інтересів, ефективної і професійної системи державної служби;

- зняття адміністративних бар'єрів у бізнесі: скорочення кількості існуючих ліцензій, дозволів; запровадження прозорих критеріїв відбору адресатів пільгового кредитування, державних субсидій, асигнувань державного і регіональних бюджетів (фондів), розпорядниками коштів яких є державні органи;

- популяризація ідей протистояння корупції та викриття усіх її проявів у ЗМІ (національних, регіональних), залучення до боротьби з корупцією потенціалу соціальної реклами;

- оприлюднення та розповсюдження інструкцій та методичних матеріалів з попередження, викриття, протидії корупції.

### **III. СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ УМОВ ТА ПРОЗОРОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ПІДРУНТЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС у вирішенні питань регіонального та місцевого рівнів, задоволенні потреб громад та регіонів, раціональному використанні наявних ресурсів.**

#### **1) Інтеграція регіональної політики України у систему формування та реалізації регіональної політики ЄС:**

- модифікація системи місцевої влади на рівні областей та районів на основі ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні;

- підвищення рівня залученості регіонів до міжнародних фінансових проектів та до числа учасників макрорегіональних проектів (зокрема, реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону);

- активізація діяльності щодо вступу до числа учасників європейських регіональних асоціацій – Асамблеї європейських регіонів, Ради європейських муніципалітетів та регіонів, Конференції європейських законодавчих асамблей, Асоціації європейських прикордонних регіонів, Конференції периферійних морських регіонів, Конференції президентів регіонів із законодавчими повноваженнями, Європейської асоціації представників місцевого самоврядування гірських регіонів та Європейських міст та ін.;

- інтенсифікація зусиль щодо розробки міжрегіональних проектів зі створення спільної транспортної інфраструктури, прокладання нових доріг, формування транспортних коридорів спільними зусиллями декількох сусідніх областей;

- розширення участі українських регіонів у проектах ЄС за рахунок фінансових інструментів ЄС (у рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства, Європейського інвестиційного банку, Інвестиційного інструменту політики сусідства) та Пілотній програмі регіонального розвитку Східного партнерства.

#### **2) Приєднання регіонів України до Карпатської стратегії ЄС, що потребує здійснення наступних заходів:**

- забезпечення імплементації в Україні Карпатської конвенції та протоколів до неї як правової основи Карпатської стратегії шляхом, по-перше, надання відповідних доручень Міністерству закордонних справ України та Міністерству екології та природних ресурсів України щодо активізації діяльності з метою прискорення підписання та ратифікації Сторонами Карпатської конвенції та протоколів до неї – про стале управління лісами та про сталий туризм, і по-друге, доручення Мінекології

делегувати до робочих структур з розробки проекту Протоколу про сталий розвиток транспорту у Карпатах експертів з питань збереження біологічного та ландшафтного різноманіття;

- долучення провідних наукових установ України до роботи над пропозиціями до проекту Карпатської стратегії, стимулювання й заохочення наукових досліджень проблем сталого розвитку гірських регіонів;

- проведення на місцевому й регіональному рівнях політики підтримки місцевих органів влади й самоврядування в реалізації їх повноважень у сфері соціально-економічного розвитку гірських регіонів;

- продовження роботи Міністерства закордонних справ України з Європейською Комісією щодо затвердження окремої операційної програми Європейського Союзу для території Карпат (робоча назва – «Карпатський горизонт»), рішення щодо якої було прийняте на 39-му засіданні Ради МА «Карпатський Єврорегіон» та відповідно прийнятої Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи Резолюції 315 (2010) та Рекомендації 296 (2010) «Сталий розвиток гірських регіонів та досвід Карпатських гір» у жовтні 2010 р.;

- здійснення структурної реорганізації органів Карпатського єврорегіону з метою пристосування до нових умов територіальної співпраці в Європі, а саме: трансформація «Карпатського консорціуму» в «Європейське угруповання територіальної співпраці для Карпатського регіону». Реформування Карпатського єврорегіону дасть змогу цій інституції стати повноправним суб'єктом реалізації «Карпатської програми» у разі її прийняття, в тому числі – на території України;

- забезпечення організаційної й фінансової підтримки учасників міжнародних проектів, що реалізуються в межах програм співробітництва ЄС із сусідніми країнами. Для цього доцільно відновити деякі інституційні інструменти, напрацьовані в Мінрегіонбуді України, а саме: Національну раду транскордонних регіонів, Асамблею українських прикордонних регіонів, Мережі єврорегіонів, а також затвердити Національну стратегію підтримки розвитку транскордонних кластерів. Доцільно передати повноваження місцевим органам влади щодо конкурсного відбору проектів міжнародного співробітництва та прийняття рішення про їх дофінансування в межах виділеної квоти з коштів державного чи місцевого бюджетів.

### **3) Ініціатива України щодо участі регіонів у Дунайській стратегії ЄС та спільного вирішення завдань регіонального значення для Українського Придунав'я.** Для цього необхідно:

- Кабінету Міністрів України, Міністерству закордонних справ України сприяти ширшому залученню України до числа учасників Дунайської стратегії, а місцевим органам влади брати активну участь у реалізації проектів у рамках Дунайської стратегії. Необхідно ініціювати залучення фахівців з України до участі у переліку вищевказаних конкретних пріоритетних сфер діяльності у рамках Дунайської стратегії;

- вжити заходів щодо активізації діяльності органів влади та місцевого самоврядування в Україні в цілому і в областях, які входять до Дунайського регіону. Ця діяльність може бути певним чином пов'язана з посиленням ролі Координаційного центру з провадження діяльності, пов'язаної з участю України в реалізації Дунайської стратегії. В чотирьох областях України, що належать до Дунайського регіону, сформувався досить потужний інституційний та експертний потенціал, який певною мірою вже працює на більш активне залучення України до реалізації Дунайської стратегії;

- прискорити імплементацію ратифікованих міжнародних екологічних та політичних угод; місцевим органам влади областей Придунав'я проводити роз'яснювальну та пропагандистську роботу серед підприємців щодо переваг участі у проектах, що реалізуються у рамках Дунайської стратегії. Перевагами участі у таких

проектах можуть бути ініційовані місцевими органами влади проекти у сфері транспорту та екологічної безпеки, здійснювані за допомогою механізму державно-приватного партнерства;

- Міністерству закордонних справ України та Міністерству фінансів України забезпечувати організаційну й фінансову підтримку учасників міжнародних проектів, що реалізуються в межах програм Дунайської стратегії. Зокрема, доцільно стимулювати подання місцевими радами проектів для фінансування із Державного фонду регіонального розвитку за напрямком «транскордонне співробітництво»; такі проекти повинні стосуватися питань, спільних із країнами – сусідами по Дунайському регіону;

- місцевим органам влади Одеської, Чернівецької, Івано-Франківської, Закарпатської областей при оновленні/затвердженні стратегій регіонального розвитку на період до 2020 р. передбачити висвітлення питань участі у проектах, що реалізуються у рамках Дунайської стратегії, із відповідним затвердженням їх у планах реалізації регіональних стратегій.

## ДОДАТКИ

Додаток 1

### Реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні

Територіальний рівень		ДІЮЧА СХЕМА			ОЧІКУЄТЬСЯ ЗА ПІДСУМКАМИ РЕФОРМИ		Упорядкування адміністративно-територіального устрою
		Органи представницької влади	Органи виконавчої влади		Органи виконавчої влади		
			Державні	Власні	Державні	Власні	
РЕГІОН	АР Крим	Верховна Рада АР Крим	Представництво Президента України, територіальні органи ЦОБВ	Рада Міністрів АР Крим	Представництво Президента України, територіальні органи ЦОБВ	Рада Міністрів АР Крим	1
	м. Київ, м. Севастополь	Київська і Севастопольська міські ради	територіальні органи ЦОБВ	Київська і Севастопольська міські державні адміністрації	префекти, територіальні органи ЦОБВ	Київський і Севастопольський міські виконавчі комітети	2
	24 області	обласні ради	обласні державні адміністрації, територіальні органи ЦОБВ	<b>ВІДСУТНІ</b>	префекти, територіальні органи ЦОБВ	<b>виконавчі комітети обласних рад</b>	24
РАЙОН	490 районів	районні ради	районні державні адміністрації, територіальні органи ЦОБВ	<b>ВІДСУТНІ</b>	префекти, територіальні органи ЦОБВ	<b>виконавчі комітети районних рад</b>	близько 100
ГРОМАДА	458 міст	міські ради		виконавчі комітети міських рад			близько 1500
	783 селища	селищні ради		виконавчі комітети селищних рад		виконавчі комітети міських, селищних, сільських громад	
	10 297 сільських громад	сільські ради		виконавчі комітети сільських рад			

## Вибіркові показники розвитку інфраструктури в регіонах України

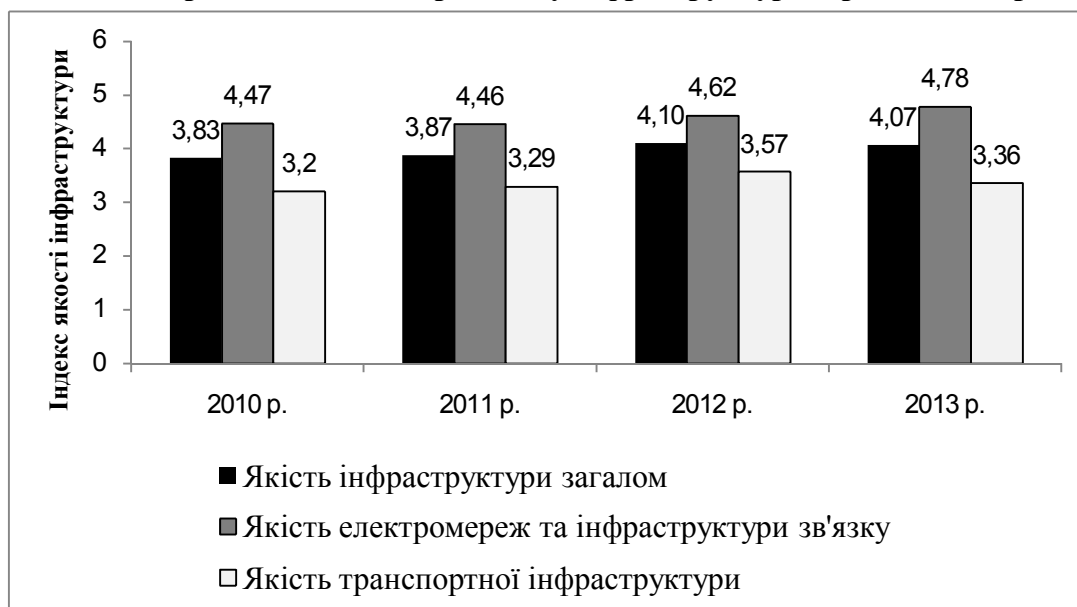


Рис. 1. Динаміка індексу якості інфраструктури України (складника індексу глобальної конкурентоспроможності), 2010 – 2013 рр.<sup>56</sup>



Рис. 2. Рівень урбанізації та індекс якості інфраструктури регіонів України, 2013 р.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> The Global Competitiveness Index data platform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>.

<sup>57</sup> Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2013. Назустріч економічному зростанню та процвітанню. Фонд ефективне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.feg.org.ua/docs/FEG\\_report\\_2013\\_body\\_ukr\\_web.pdf](http://www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2013_body_ukr_web.pdf).

Чисельність населення на 1 січня 2014 року та середня чисельність за 2013 рік. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:



### Досвід функціонування муніципальної міліції у Польщі

Сучасна муніципальна міліція в Польщі була створена в 1991 р. і називається «міська охорона» («straż miejska») або «гмінна охорона» («straż gminna»). Міська та гмінна охорона створюється на підставі рішення міської ради або ради гміни, підпорядковується органам місцевого самоврядування і утримується за кошти місцевих бюджетів. Працівники міської та гмінної охорони мають відповідну форму одягу, володіють травматичною, а іноді - й вогнепальною зброєю, користуються транспортними засобами з відповідним ознакуванням (автомобілями, мотоциклами, скутерами і велосипедами). У Польщі діє єдина «гаряча» телефонна лінія міської та гмінної охорони.

**Ключові функції** міської охорони та гмінної охорони у Польщі:

- збереження порядку в громадських місцях;
- контроль за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками;
- контроль за безквитковим проїздом у громадському транспорті;
- співробітництво з відповідними службами в галузі збереження життя і здоров'я громадян, надання допомоги в ліквідації наслідків стихійних лих та інших місцевих небезпек;
- охорона об'єктів комунальної власності та стратегічних об'єктів міської інфраструктури;
- охорона місця злочину, ДТП до прибуття представників відповідних служб, компетентних у вирішенні створених проблем;
- супровід, конвоювання цінних паперів та грошових цінностей;
- інформування місцевого населення про стан і характер небезпеки, ініціювання та участь у заходах, спрямованих на запобігання вчинення злочинів, а також співпраця в цій сфері з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

**Основними інструментами впливу** муніципальних охоронних служб на суб'єктів, що створюють загрози правопорядку, є: засоби виховного характеру (наприклад, попередження, зауваження), накладання штрафу, притягнення до відповідальності шляхом судового розгляду вчиненого злочину, скерування справи до інших спеціалізованих інституцій. Так, у 2012 р. найчастіше використовувався інструмент накладання штрафів (у 57,3 % справ). У 38,1 % справ працівники міської та гмінної охорони застосовували засоби виховного характеру. У 4,0 % випадків залучення муніципальних охоронних служб покарання порушникам визначалося у суді, в решті випадків (0,6 %) справу скеровували до інших спеціалізованих інституцій.<sup>58</sup>

Як і в попередні роки, у 2012 р. найбільші штрафи «міською охороною» Польщі накладалися за злочини, пов'язані з:

- порушенням безпеки і порядку в спілкуванні (81,0 %);
- перебуванням особи у нетверезому стані (8,3 %);
- пошкодженням предметів громадського користування (3,6 %);
- порушенням громадського порядку та спокою (2,2 %);
- порушенням чистоти у муніципалітеті (1,5 %);
- створенням небезпеки здоров'ю людей внаслідок вживання тютюну та тютюнових виробів в громадських місцях (1,0 %);

[http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn\\_u/kn0114\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn_u/kn0114_u.html).

<sup>58</sup> Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2012 r. oraz o współpracy straży z Policją. Departament Nadzoru MSW. Warszawa 2013 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://bip.msw.gov.pl/download/4/17723/Informacja\\_o\\_dzialalnosci\\_strazy\\_gminnych\\_miejskich\\_w\\_2012\\_r\\_oraz\\_o\\_wspolprac.pdf](http://bip.msw.gov.pl/download/4/17723/Informacja_o_dzialalnosci_strazy_gminnych_miejskich_w_2012_r_oraz_o_wspolprac.pdf).

- створення небезпеки особі та майну (0,7 %).<sup>59</sup>

У деяких містах Польщі прийнято рішення про ліквідацію муніципальних служб охорони у зв'язку з дублюванням міською та гмінною охороною низки функцій інших служб та потребою в значних коштах утримання (середньорічна вартість утримання 1 працівника міської охорони становить 60 - 70 тис. польських злотих<sup>60</sup>). Разом з тим спостерігається збільшення кількості осередків міської та гмінної охорони, а також зростання кількості зайнятих у цих службах (рис. 1), що обумовлено наявністю відчутного соціального ефекту від роботи муніципальної міліції.

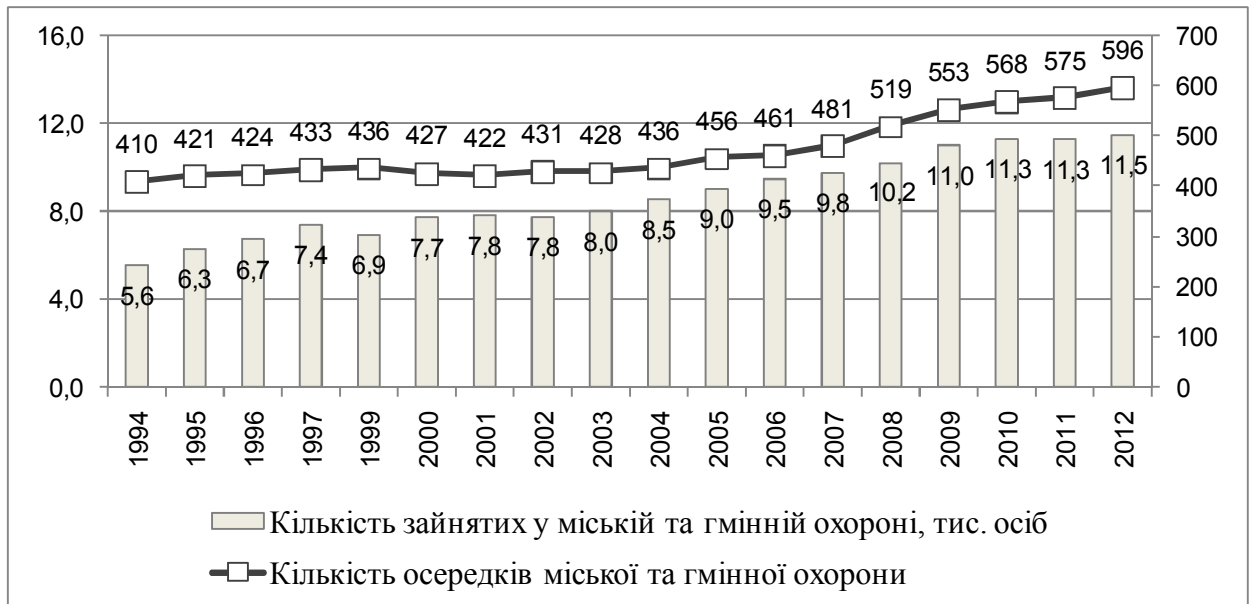


Рис. 1. Динаміка кількості осередків міської та гмінної охорони у Польщі та чисельності зайнятих у них, 1994 - 2012 рр.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Там само.

<sup>60</sup> Там само.

<sup>61</sup> Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2012 r. oraz o współpracy straży z Policją. Departament Nadzoru MSW. Warszawa 2013 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://bip.msw.gov.pl/download/4/17723/Informacja\\_o\\_dzialalnosci\\_strazy\\_gminnych\\_miejskich\\_w\\_2012\\_r\\_oraz\\_o\\_wspolprac.pdf](http://bip.msw.gov.pl/download/4/17723/Informacja_o_dzialalnosci_strazy_gminnych_miejskich_w_2012_r_oraz_o_wspolprac.pdf).

### Досвід міста Іллічівська зі створення комунального підприємства «Муніципальна охорона»

У місті Іллічівську Одеської області функції муніципальних служб з охорони та забезпечення правопорядку виконують **комунальне підприємство «Муніципальна охорона» Іллічівської міської ради та Іллічівське муніципальне громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Правопорядок ЦЕНТР»**.

Рішенням Іллічівської міської ради № 251-VI від 09.11.2012 р. створене комунальне підприємство «Муніципальна охорона» Іллічівської міської ради. Статутний фонд комунального підприємства «Муніципальна охорона» Іллічівської міської ради сформований із коштів, виділених з бюджету розвитку міського бюджету, у розмірі 50000 грн. Метою заснування цього підприємства є «створення належних умов для реалізації захисту прав та інтересів територіальної громади, практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності і цілісності комунального майна та особистої безпеки громадян, відвернення та недопущення негативного впливу факторів протиправного характеру на території міста Іллічівська»<sup>62</sup>.

Муніципальне громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Правопорядок ЦЕНТР» створене на базі охоронної агенції «Центр» у 2012 р.<sup>63</sup>. Члени формування забезпечують охорону правопорядку на вулицях міста шляхом спільного патрулювання із працівниками міліції. Представники громадського формування забезпечені форменим одягом та відвідують заняття з правової і спеціальної підготовки, що допомагає їм самостійно вирішувати завдання з охорони громадського порядку, профілактики злочинності та розкриття злочинів на рівні із працівниками міліції.

Формування «Правопорядок ЦЕНТР» залучене до реалізації Міської програми протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території міста Іллічівська на 2011 – 2014 роки<sup>64</sup>, у межах якої виконує такі завдання:

- організація рейдів громадських формувань щодо виявлення фактів незаконного обігу наркотиків та реалізації алкогольних напоїв і тютюнових виробів неповнолітнім;
- виявлення асоціальних елементів під час проведення спільних з міліцією рейдів та перевірка їх на причетність до правопорушень і злочинів;
- охорона громадського порядку шляхом застосування системи відеоспостереження «безпечне місто»;
- організація заходів щодо виявлення нелегальних мігрантів в місцях масового відпочинку громадян, туристичних базах, розважальних закладах;
- профілактика дитячої безпритульності, бездоглядності, збереження індивідуального майна громадян на міському пляжі та в інших місцях відпочинку, виявлення шахраїв, зброї, вибухівки та скупчення автотранспорту під час курортного сезону;
- організація додаткового патрулювання та чергування у місцях проведення масових культурних заходів.

---

<sup>62</sup> Про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона» Іллічівської міської ради та затвердження статуту комунального підприємства «Муніципальна охорона» Іллічівської міської ради. Іллічівська міська рада. Рішення № 251-VI від 09.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ilyichevsk-rada.gov.ua/new.php?id=2684](http://www.ilyichevsk-rada.gov.ua/new.php?id=2684) .

<sup>63</sup> Про реєстрацію Іллічівського муніципального громадського формування по охороні громадського порядку і державного кордону «Правопорядок ЦЕНТР». Іллічівська міська рада. Рішення № 222 від 29.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ilyichevsk-rada.gov.ua/new.php?id=2022](http://www.ilyichevsk-rada.gov.ua/new.php?id=2022) .

<sup>64</sup> Міська програма протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території міста Іллічівська на 2011-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ilyichevsk-rada.gov.ua/prot\\_zloch.php](http://ilyichevsk-rada.gov.ua/prot_zloch.php) .

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>1. ВИХІДНІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>4</b>
1.1. БАЗОВІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ КОМПЛЕКСІВ ТА ВИКЛИКИ ЩОДО ЇХ СИСТЕМНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	4
1.2. РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ – ОСНОВНА ПЕРЕДУМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ НА МІСЦЕВОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ.....	7
<b>2. РЕГІОНАЛЬНІ ПРАКТИКИ РЕФОРМ: ДОСВІД РЕГІОНІВ УКРАЇНИ .....</b>	<b>14</b>
2.1. СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ СТАРОПРОМИСЛОВИХ РЕГІОНІВ СХОДУ УКРАЇНИ У НОВИХ ГЕОПОЛІТИЧНИХ РЕАЛІЯХ.....	14
2.2. СУЧАСНІ ТРЕНДИ РЕФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ ЯК ЗАСІБ ДОСЯГНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	22
2.3. РЕФОРМИ В РЕГІОНАХ: ШЛЯХОМ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ.....	30
2.4. РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ	34
<b>3. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ З ОГЛЯДУ НА ПРИЄДНАННЯ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ КАРПАТСЬКОЇ ТА ДУНАЙСЬКОЇ СТРАТЕГІЇ .....</b>	<b>38</b>
3.1. ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ У КОНТЕКСТІ ПРИЄДНАННЯ УКРАЇНИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ «КАРПАТСЬКОЇ СТРАТЕГІЇ».....	38
3.2. ДУНАЙСЬКА СТРАТЕГІЯ: ВИКЛИКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ РОЗВИТКУ ПРИДУНАЙСЬКИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ .....	43
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ.....</b>	<b>52</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>63</b>