

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ДЕРЖАВА ТА РЕГІОНИ:
ВІД ПАТЕРНАЛІЗМУ ДО ПАРТНЕРСТВА**

Аналітична доповідь

Київ - 2010

УДК 321.013:332.122
Д36

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилаання на видання обов'язкове*

Автори:

Біла С. О., д. держ. упр., проф. (керівник авторського колективу)
Шевченко О. В., к. е. н.,
Жук В. І.,
Кушнір М. О., к. держ. упр.,
Молдован О. О.,
Засадко В. В.,
Бабець І. Г., к. е. н.

Д36 **Держава** та регіони: від патерналізму до партнерства: аналіт.
довідь / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.]; за ред.
С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.

ISBN 978-966-554-119-6

Збірник містить аналітичну доповідь та тексти виступів учасників засідання «круглого столу» «Держава та регіони: від патерналізму до партнерства», який відбувся 18 листопада 2010 року в Національному інституті стратегічних досліджень. Розкрито проблематику державної регіональної політики та стимулювання розвитку регіонів в Україні та у ЄС, інноваційних механізмів підтримки розвитку регіонів та налагодження ефективного діалогу між державою та регіонами.

Розраховано на політиків, державних службовців, науковців, фахівців з питань регіональної політики.

ISBN 978-966-554-119-6

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2010

Вступ

У сучасних умовах диференціація показників соціально-економічного розвитку територій у межах країни – явище типове та закономірне. Відмінність у геополітичному розташуванні та наявна місцева ресурсна база; специфіка місцевих ментальних традицій, рівень інфраструктурного забезпечення і інституціонального супроводження розвитку суспільних та економічних процесів тощо. Все це створює об'єктивне підґрунтя для поглиблення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, адміністративно-територіальних одиниць. Відзначимо також, що наявність економічно проблемних (депресивних) територій і місцевих громад, неспроможних самостійно вирішити нагальні питання місцевого розвитку, вельми негативно позначається на соціально-економічній ситуації в країні – посилюється зубожіння населення, яке проживає на таких територіях; зростають злочинність і соціальна нестабільність; виникають неконтрольовані процеси міграції робочої сили (у тому числі сезонної та нелегальної); загострюються демографічні проблеми тощо. Подальша диференціація соціально-економічного розвитку на регіональному рівні призводить до поглиблення суперечностей між регіонами – «багатими донорами» та «бідними родичами», до суттєвого перерозподілу бюджетних механізмів коштів та консервації нинішньої практики державних дотацій. Як наслідок цих негативних явищ і процесів, як відповідь на консервацію «споживачьких настроїв» проблемних (депресивних) територій виникають «відцентрові» настрої регіонів-донорів.

Нині перед Українською державою постає дуже складне завдання – розробити нові пріоритети регіональної політики, надати допомогу економічно проблемним (старопромисловим, монофункціональним, гірським тощо) територіям, не порушуючи ринкових принципів; зберігаючи економічні стимули територіальних громад до оптимального залучення внутрішнього потенціалу розвитку, раціонального використання наявних місцевих ресурсів, ефективного господарювання, формування розвиненого конкурентного середовища. **Подолання патерналістських очікувань проблемних територій щодо держави – вимога часу**, посилена дією світової фінансової кризи та зростаючим дефіцитом державного бюджету України. «Сильні регіони – сильна держава» – без практичного втілення такої тактики Україна не зможе розраховувати на успішні реформи і соціально-економічне зростання у XXI столітті.

При наданні державної допомоги економічно проблемним територіям, як свідчить досвід розвинених країн світу, допустимими та необхідними її формами є: соціальна допомога місцевому населенню, що надається індивідуально кожній людині (домогосподарству) за обставин

настання екстрених ситуацій; допомога територіям для подолання наслідків природних лих і надзвичайних ситуацій; допомога, мета якої – через державне фінансування загальнонаціональних проектів задіяти місцевий потенціал розвитку, сприяти розвитку регіональної економіки й особливо економіки проблемних територій (наприклад, через інвестування в інфраструктурні проекти, дорожнє будівництво тощо); допомога, зорієнтована на розвиток культури, національної культурної спадщини країни. В усіх інших ситуаціях роль держави має полягати у створенні інституціональних умов, формуванні розвиненого інституціонально-правового та інституціонально-організаційного середовища як основи для відмови від «утримання» та переходу до стимулювання розвитку територій, побудови партнерських відносин у тріаді «держава – регіони – територіальні громади». Від практичного вирішення цього завдання залежить майбутнє України, її місце у міжнародному поділі праці та в європейській спільноті.

1. Державна регіональна політика: що заважає побудові партнерських відносин з регіонами?

Пріоритетним завданням державної регіональної політики в Україні є сприяння гармонійному, збалансованому розвитку територій, мінімізація диспропорцій соціально-економічного розвитку та забезпечення гідного рівня життя людини, незалежно від місця проживання. Із шляхів реалізації цих завдань – курс на децентралізацію системи державного управління та надання місцевим органам влади більшого обсягу прав і повноважень (з урахуванням відповідальності за їх виконання). Нині в Україні конституційно закріплені дві різні за своєю юридичною природою системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації (які є місцевими органами виконавчої влади) та місцеве самоврядування (публічна влада територіальних громад). Проте порядок реалізації функцій та повноважень місцевих органів влади й досі законодавчо не впорядкований, що породжує велику кількість проблем і конфліктних ситуацій. Вони проявляються здебільшого на місцевому рівні та потребують цілеспрямованого й системного пошуку шляхів їх вирішення з урахуванням стратегічних цілей розвитку суспільства, і передусім – забезпечення єдності нації та територіальної цілісності країни. Тому пошук шляхів подолання конфліктних ситуацій у системі місцевого управління є першочерговим завданням на шляху зміцнення єдності держави.

Наявність конфліктних ситуацій у вертикалі «центр – регіон – місцеве самоврядування» вкрай негативно відображається на всіх складових як регіонального, так і загальнонаціонального розвитку, на всій системі державного управління. Конфлікти між органами різного територіального рівня, різних гілок влади та різного виду публічної

влади (центр – регіон – населений пункт; орган законодавчої влади – Президент України, органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування; представницькі органи місцевого самоврядування – їхні виконавчі органи), які часто протистоять один одному тощо¹.

Основою для подолання цих протиріч, поза сумнівом, налагодження взаємодії між центром і регіонами. Суперечності, що виникають на цьому рівні, переростаючи в конфліктні ситуації, дестабілізують політичну ситуацію та паралізують дієвість усієї вертикалі влади в Україні. **Найпоширенішими проявами конфліктів**, на думку експертів, у цій площині є:

- відсутність рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами. Регіональний рівень управління було фактично «націоналізовано» – реальні повноваження, у тому числі й самоврядного характеру, тобто такі, що не збігаються із природою органів державної влади, зосереджено в місцевих державних адміністраціях, а районні та обласні ради набули, здебільшого, «декоративного характеру», оскільки їх функції та повноваження мінімізовані²;

- намагання центру зберегти якнайбільше управлінських повноважень, поширення практики втручання органів державної влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, у тому числі й методами «ручного управління». При цьому на органи місцевого самоврядування часто покладаються функції щодо виконання соціальних зобов'язань держави, які фактично не підкріплені ні фінансово, ні організаційно³;

- протиріччя між офіційно проголошеними державою пріоритетами соціально-економічного розвитку та власними інтересами регіонів з огляду на нагальні потреби населення; зосередженість органів влади регіонального рівня переважно на політичних проблемах;

- наявність у регіонах конфліктів та стереотипів у соціогуманітарній сфері. У східних регіонах піднімаються проблемні питання державної мови, у південних національних меншин; у західних – конфесійні питання тощо;

- експансія групових, корпоративних інтересів з регіонального на центральний рівень, що супроводжувалося жорсткою конкуренцією за розподіл посад, з огляду на перспективи отримання «дивідендів» як для політичної, так і для бізнесової еліти регіону (в основі таких конфліктів часто перебували інтереси місцевих бізнес-груп)⁴.

¹*Проблеми і перспективи національної регіональної політики. Міжнародний центр перспективних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/doc/project_regional_policy_ukr.doc*

²Там само.

³Там само.

⁴*Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів / за заг. ред. І. О. Когути; Лабораторія законодавчих ініціатив. – Київ-Львів: Видавництво «Мс», 2007. – С.16.*

Зазначені протиріччя між центром і регіонами в багатьох випадках переносилися й на місцевий рівень, проявляючись у протистоянні між виконавчою владою на місцях та органами місцевого самоврядування. Це і стало основною причиною неефективної діяльності інститутів публічної влади на місцях, підґрунтям для виникнення конфліктів на рівні «місьцеве самоврядування – регіон».

Саме тому значного поширення в Україні набули такі негативні явища та процеси:

- інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Наочно цей конфлікт проявляється в нераціональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, що закріплені нормами чинної Конституції та законами України. Через різне тлумачення норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» та «перетягування» повноважень виникає конкуренція компетенційних повноважень цих органів; спостерігається не виправдане втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування тощо;

- політизація місцевих рад і відсутність у районних та обласних рад можливості самостійно реалізовувати місцеву політику через відсутність права створювати виконавчі комітети. Водночас «партизація» місцевої влади, постійне протистояння депутатів місцевих рад заважають вирішенню нагальних проблем розвитку громади, що призводить до знищення довіри населення до місцевої влади й тих рішень, які приймаються під тиском «політичної доцільності»;

- відсутність реальних механізмів, що забезпечують активну участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування (насамперед, через відсутність у них дієвих механізмів контролю за результатами діяльності органів місцевого самоврядування);

- недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, що є причиною загострення конфліктних ситуацій під час отримання необхідних фінансових ресурсів для потреб місцевого розвитку, а також у процесі розпорядження ними (зокрема, на рівні «місцевих адміністрацій – органів місцевого самоврядування»);

- низький рівень кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування та їх слабка організаційна спроможність вирішувати нагальні питання місцевого значення, надавати населенню адміністративні послуги.

Чимало конфліктних ситуацій виникає у зв'язку з невирішеністю питань розподілу повноважень у сфері фінансів, нечіткістю й різним трактуванням права розпоряджатися бюджетними коштами та джерелами їх наповнення на рівнях «центр – регіон – територіальна гро-

мада». Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком (ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Вона також є гарантом дохідної бази бюджету населення послугами на рівні мінімальних соціальних стандартів. У вже згаданому законі закріплене положення щодо фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади (ст. 67). Серед іншого, це стосується рішень органів державної влади, що призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади й попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою. Отож в Україні й досі залишаються невирішеними чимало проблем як централізації, так і автономізації бюджетного процесу.

З урахуванням зазначеного можна констатувати, що в нашій державі місцеве самоврядування регіонального рівня як інститут публічної влади, на жаль, часто виконує лише роль «статиста» при місцевих державних адміністраціях, а його діяльність здебільшого зводиться до схвалення проєктів рішень, попередньо підготовлених адміністраціями. Для розв'язання такого конфлікту необхідно змінити засади, на яких ґрунтується система публічної влади, а також змусити її працювати в інтересах людини і громадянина. Для реалізації стратегічного завдання щодо подолання конфліктів у владній вертикалі «центр – регіон – місцеве самоврядування (громада)» передусім необхідно законодавчо визначити статус громади та конституційно закріпити статус місцевого самоврядування як основи здійснення публічної влади в Україні. Саме на цьому підґрунті виникає можливість реалізувати два взаємопов'язаних стратегічних завдання державотворення – адміністративно-правове та адміністративно-територіальне реформування системи місцевого самоврядування.

Адміністративно-правова складова реформування системи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана з визначенням правового статусу цієї системи, створенням законодавчого підґрунтя для підвищення ефективності самоврядування, забезпеченням надання якісних публічних послуг населенню, втіленням на практиці принципу субсидіарності. Водночас ідеться про чітке розмежування повноважень міс-

цевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Адміністративно-територіальна складова реформування системи місцевого самоврядування потребує визначення його територіальної основи шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи і на цих засадах практичного втілення «повсюдності» та дієздатності місцевого самоврядування як основи публічної влади в Україні. Без реалізації цих двох взаємопов'язаних завдань в Україні відбудеться «консервація» підґрунтя для існування конфліктних ситуацій у системі державного управління регіональним розвитком, що врешті-решт украй негативно впливатиме на повсякденне життя кожного мешканця територіальної громади.

2. Проблеми законодавчого забезпечення національного регіонального розвитку

Забезпечення національного регіонального розвитку є запорукою стабільної стратегічної розбудови самої держави. Стрімке зростання регіонального самоврядування у другій половині ХХ століття в сучасних демократичних країнах стало одним із чинників тенденції до муніципалізації конституційного життя і правових систем у цілому. Регіоналізація разом із розбудовою місцевого самоврядування та децентралізацією нині стають провідними принципами демократичної політики держав світу (як внутрішньої, так і зовнішньої) та її конституційного унормування. Понад те, «у світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не зміцнює держави, а веде до недієздатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм»⁵.

Серед механізмів, що зазвичай використовуються країнами для розбудови регіонального самоврядування, важливу роль відіграє законодавство. Не є винятком із цього правила й Україна. У Конституції України принцип збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій визначено як один із базових принципів формування територіального устрою (ст. 132). При цьому суть поняття «регіон» в Основному Законі не визначено. Слід відзначити, що ч. 2 ст. 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що

⁵*Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні* : монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. : В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К. : Атіка, 2007. – С. 705.

входять до складу України. Проте правовий статус областей також не визначено – вони там просто перераховані⁶.

Окремі питання сфери державного регулювання, пов'язаних з регіональним розвитком, регулюються конституційними нормами, що стосуються системи місцевих органів виконавчої влади (ст.ст. 118, 119, розділ VI), територіального устрою України (розділ IX), Автономної Республіки Крим (розділ X), місцевого самоврядування (розділ XI). Але питання про співвідношення значень конституційних понять «регіон», «область», «адміністративно-територіальна одиниця» й досі залишається відкритим. У зв'язку з цим є ще один правовий аспект, пов'язаний зі змістом конституційної норми ст. 132. Як уже було зазначено, ця норма містить конституційне поняття «збалансованість розвитку регіонів». Натомість навіть перший законодавчий акт щодо безпосереднього вирішення регіональних проблем – Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»⁷, на жаль, відходить від цього поняття, передбачаючи словосполучення «сталий розвиток регіонів» (ст. 1).

У сенсі конституційного унормування основ регіонального розвитку держави слід зазначити загальну проблему, чинної Конституції України: закріплена в ній правова модель організації влади на регіональному рівні (та тісно пов'язаному з ним місцевому) не повною мірою відповідає положенням основного європейського правового орієнтира у цій площині – Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (далі – Хартія місцевого самоврядування)⁸.

Останній документ, по суті, передбачає паритетність владних відносин на всіх рівнях влади, наявних у суспільстві. З огляду на це, для основних невідповідностей вказаної вище вітчизняної моделі характерні:

- наявність місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні (село, селище, місто – ч.1 ст. 140 Конституції України), а регіональний рівень (район, область) перебуває у віданні центральної ланки державного управління (значною мірою через відсутність у законодавстві положення щодо наявності виконавчого органу в районній та обласній радах);

- існування на регіональному рівні дуалізму влади (районна, обласна рада – районна, обласна державна адміністрація), на якому одночасно діють органи місцевого самоуправління та місцеві державні адміністрації. Ці органи де-юре наділені близькими функціями у сфері соціально-

⁶Мамутов, В. Нова Конституція України та права регіонів / В. Мамутов // Регіональна економіка. – 1997. – № 3. – С. 24.

⁷Про стимулювання розвитку регіонів: закон України від 8.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – ст. ст. 26–62. – 548 с.

⁸Європейська хартія місцевого самоврядування, 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

економічного розвитку території, але їх повноваження чітко не розмежовані, що зумовлює дублювання та конкурування зазначених органів, а також відсутність чітких меж відповідальності їх посадових осіб;

• невизначеність територіальної сфери впливу місцевого самоврядування, оскільки не встановлені просторові межі територіальної громади або, мовою Хартії місцевого самоврядування (ст. 5), – «територіальні кордони органів місцевого самоврядування». Зі свого боку, відсутність таких кордонів створює проблему для визначення територіальних кордонів субнаціонального рівня.

Слід відзначити й те, що регіональний аспект став предметом низки рішень Конституційного Суду України, в яких було звернуто увагу на такі проблеми, як «межі адміністративно-господарських регіонів», «регіони радіаційно небезпечних земель», «райони як регіонально-географічні утворення», «збалансованість бюджету (держави, регіону)», а також відзначається «специфіка соціально-економічного розвитку регіону»⁹.

⁹П. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) нормативно-правового акта Верховної Ради АР Крим закону Автономної Республіки Крим «Про обчислення часу» та постанови Верховної Ради АР Крим «Про введення в дію нормативно-правового акта Верховної Ради АР Крим закону АР Крим «Про обчислення часу» від 25.03.1998 р. № 4-рп/98 справа № 1/3352-97 № 1-20/98 // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2; п. 3.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Стешиної Р. А. щодо офіційного тлумачення положення п. 1 ч. 2 ст. 2 закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (справа про зону відчуження) від 25.10.2000 № 12-рп справа № 1-29) // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 5; п. 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в ч. 5 ст. 140 Конституції України та в ч. 1 ст. 11 закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення й ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 р. № 11-рп справа № 1-39/2001) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327; п. 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію АР Крим) від 16.01.2003 р. № 1-рп/2003 справа № 1-3/2003) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 192; п. 3.2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення ч. 2 ст. 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в ч. 3 цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27.11.2008 р. № 26-рп/2008 справа № 1-37/2008) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3088.

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що *необхідність унормування конституційних засад регіонального розвитку держави є наріжним каменем для формування відповідної стратегічно орієнтовної державної політики.*

Конституційні норми розвиваються та деталізуються в законах, що визначають форми, методи та механізми впливу держави на розвиток регіонів. У вересні 2005 року був прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», що став першим законодавчим актом системного порядку щодо вирішення регіональних проблем. Під «регіоном» цей закон визнає території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Проте згаданий документ містить і чимало недоліків. Зокрема, основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти державного (частково – місцевого) бюджетів, але при цьому не визначено гарантованої суми коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, ці питання стикаються також із проблемами надходження коштів з державного бюджету.

Реальною перешкодою на шляху збалансованого регіонального розвитку України є відсутність закону, який би визначав основні засади державної регіональної політики, у тому числі – дієвих, засвідчених світовою практикою, учасників цієї політики – агентств регіонального розвитку. Тривала праця над таким документом і державних посадовців і науковців досі, на жаль, не завершилася прийняттям відповідного законопроекту.

Формування потужного регіонального самоврядування однією з основних засад державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Ця позиція держави відображена у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»¹⁰ (зокрема у ст. ст. 2 і 4). Інакше кажучи, законодавча база з питань регіонального розвитку тісно пов'язана із законодавчою базою з питань національної безпеки і має бути логічно продовженою.

Важливе значення для оптимізації відносин держави з регіонами має Бюджетний кодекс України, як його нині чинна редакція¹¹, так і та, що набере чинності в основній своїй частині з 1 січня 2011 року¹². В обох цих текстах йдеться про регіони як про учасників бюджетної політики держави (відповідно – у ст. ст. 86, 87, 89, 90 та ст. ст. 1, 71, 86, 87, 90, 105).

¹⁰Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України від 1.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – С. 17. – Ст. 1840.

¹¹Бюджетний кодекс України від 21.07.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.

¹²Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9. – Ст. 2047.

Проте хибним у цих документах, на нашу думку, є те, що серед дефініцій (ст. 2) немає поняття «регіон».

Велике значення для розбудови законодавства з регіонального розвитку мають і закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹³, «Про місцеві державні адміністрації»¹⁴, «Про Генеральну схему планування території України»¹⁵ тощо. Проте ці законодавчі акти, потреби враховуючи незрілість конституційних змін, також потребують модернізації.

Загалом аналіз чинного законодавства та наукової літератури з даної проблематики дозволяє зробити висновок, що національне законодавство з питань державного впливу на регіональний розвиток має базуватися на таких принципах:

- цілеспрямованості (виходити з чіткої уяви про кінцеву конфігурацію правового поля з даного питання, його кількісних і якісних параметрів);
- комплексності (приймаючи той чи інший нормативно-правовий акт, необхідно чітко бачити його місце у загальній структурі джерел права, уникати колізій з іншими актами);
- поетапності (оновлення законодавства має включати прийняття нових правових актів, відміну застарілих актів чи положень і внесення змін у чинні)¹⁶.

Зокрема вельми важливим кроком на шляху вдосконалення законодавчих основ державного регулювання розвитку регіонів було б прийняття Верховною Радою Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Адже устрій нашої держави має визначатися не тільки Основним Законом, а й відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України Законом «Про територіальний устрій», на що вказувалось у відповідному рішенні Конституційного Суду України 2001 р.

Робота над реалізацією у законодавчому тло держави усіх змін, про які йшлося вище, належить до вельми складних завдань. Проте, виходячи з назрілих потреб вітчизняного державотворення й того факту, що Україна у 2010 році визнана Європейським парламентом ключовим регіональним актором¹⁷, такі завдання мають виконуватися.

¹³Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁴Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

¹⁵Про Генеральну схему планування території України: закон України від 7.02.2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

¹⁶Лексин, В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов – М. : УРСС, 1997. – С.143.

¹⁷European Parliament resolution on the situation in Ukraine 22.02.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.trust.ua/files/data/resolutia.pdf>

3. Реформування адміністративно-територіального устрою – основа формування ефективних регіональних соціально-економічних комплексів

Аналіз поточного стану розвитку місцевого самоврядування в Україні змушує дійти висновку, що останнім часом досить швидко посилюється розрив між потребами повсякденного життя мешканців громад (ідеться про надання населенню якісної освіти, створення робочих місць і підтримку зайнятості, надання гарантованого соціального забезпечення й доступного та якісного медичного обслуговування тощо) та політикою місцевої влади. З 2005 р. до 2009 р. органи місцевого самоврядування фактично втратили своє природне призначення вирішувати нагальні проблеми місцевого розвитку й поступово перетворилися на осередки політичного протистояння та місцеві центри апробації дискусійних ідеологічних питань, що, як правило, поляризують суспільство й активізують процеси соціальних протистоянь.

В Україні налічується понад 12 тис. суб'єктів місцевого самоврядування та понад 11 тис. місцевих бюджетів. Така система управління є нерациональною, і характерним для неї традиційно залишатиметься дефіцит фінансових ресурсів, що мали б бути спрямовані на потреби місцевого соціально-економічного розвитку. Це перетворює ідею ефективності громад на фікцію.

Дієздатність територіальних громад базується на їх реальній спроможності самостійно й у повному обсязі вирішувати питання місцевого значення (віднесені до їх відання), на підставі власної й достатньої матеріально-фінансової та ресурсної бази (на рівні законодавчо гарантованих соціально-економічних стандартів).

Часткові спроби змінити ситуацію, пов'язану з проблемою дієздатності територіальних громад, підвищити результативність місцевої публічної влади донедавна обмежувалися фрагментарним оновленням чинного законодавства щодо розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування, спробами вирішити питання розподілу повноважень (не змінюючи їх структуру та перелік).

Для реального забезпечення дієздатності територіальних громад необхідно не тільки здійснити комплексні реформи у сфері децентралізації державного управління та розширення повноважень органів публічної влади за принципом субсидіарності, впровадити політику деконцентрації ресурсів, а й реформувати існуючий сьогодні адміністративно-територіальний устрій країни.

Станом на 1 січня 2010 р. в Україні налічувалося 29835 населених пунктів, з них: 179 міст обласного значення, 280 міст районного зна-

чення, 886 селищ міського типу, 10278 селищних рад, 28490 сільських населених пунктів, серед яких понад 3700 сіл мають населення менше ніж 50 осіб (схема адміністративно-територіального устрою (АТУ) наведена на рис. 3.1). Така «розпорошена» система АТУ призводить до відсутності можливості мешканців громад (особливо віддалених від центру та сільських) задовольняти свої потреби в комфортному проживанні; недоступності або низької якості базових публічних послуг (зокрема через брак достатніх і різноманітних джерел доходів на місцях); відсутності розвиненої соціальної й транспортної інфраструктури та відсутність будь-яких перспектив поліпшення ситуації.

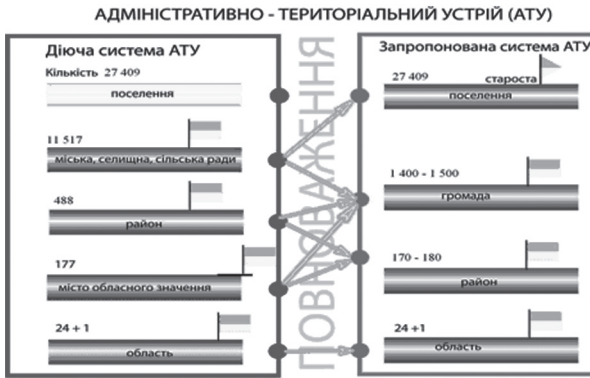


Рис. 3.1. Стан та можливі напрями реформування АТУ України¹⁸

Серед нинішніх проблем адміністративно-територіального устрою України особливої гостроти набувають такі:

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що знижує ефективність їх функціонування та призводить до економічного занепаду значної кількості місцевих громад (особливо у сільській місцевості, малих та монофункціональних містах старопромислових регіонів). Активна частина населення таких громад мігрує у великі міста (зазвичай обласні центри), ті ж, хто залишається, отримує дуже низький рівень послуг;
- невідповідність класифікації адміністративно-територіальних одиниць, відсутність уніфікованої одиниці управління на базовому рівні АТУ, невизначеність єдиних стандартів формування базової одиниці адміністративно-територіального устрою – громади. Така ситуа-

¹⁸З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907–2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганушак. – К. : Леста, 2009. – С. 95.

ція ускладнює не тільки питання управління регіональним розвитком, а й проблему формування бюджетів громад та повноважень щодо розпорядження ними;

- невизначеність меж населених пунктів, наявність «ефекту матрощки» (тобто ситуації, коли на території окремих територіальних одиниць розташовані інші адміністративно-територіальні одиниці). Такі прецеденти спричиняють не тільки невизначеність, а й конфліктні ситуації під час розподілу та використання ресурсів громад, висувають на перший план проблеми підпорядкованості органів місцевого самоврядування та захисту інтересів громад.

Зазначені недоліки АТУ свідчать про те, що **формування економічно спроможної, фінансово забезпеченої громади слід починати з реформування адміністративно-територіального устрою. Тільки на такому підґрунті може бути створено реальну основу територіальної організації влади.**

У 2010 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України запропонувало принципово нові підходи до реформування адміністративно-територіального устрою (виходячи з нормативів соціального забезпечення, розрахованих із застосуванням соціальних стандартів на базі модельних адміністративно-територіальних одиниць, перспектив реформування міжбюджетних відносин) (табл. 3.1, рис. 3.2).

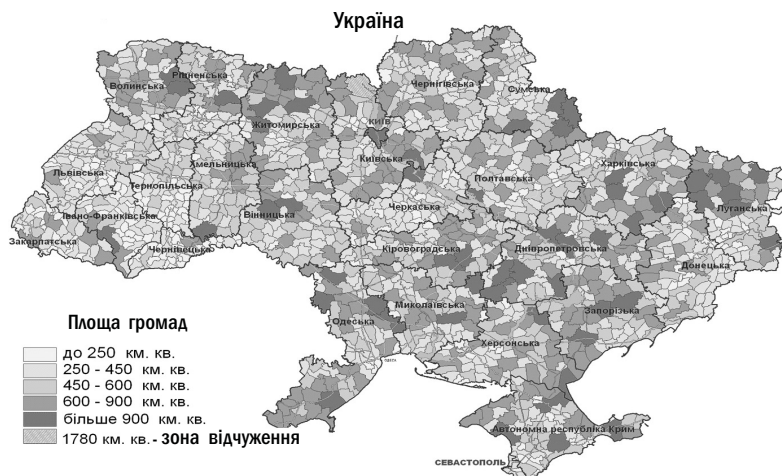


Рис. 3.2. Карта моделювання громад

Джерело: дані Мінрегіонбуду станом на 1.01.2010 р.

Найбільш раціональною (з урахуванням історичних і соціально-економічних особливостей розвитку України) вважається трирівнева система адміністративно-територіальних одиниць:

- перший рівень – області, Автономна Республіка Крим, міста зі спеціальним статусом (Київ, Севастополь);
- другий рівень – райони;
- третій рівень (базовий) – громади.

Таблиця 3.1

Моделювання новостворених громад

Тип громади	Населення	Населення (%)	Кількість громад	Відсоток (%) громад	Кількість поселень	Середня кількість поселень	Середня кількість населення у громаді (тис. осіб)	Середня площа (км кв.)
Міські	32692	73	425	30	11019	26	77	497
Селищні	7598	17	490	35	10965	22	16	414
Сільські	4450	10	490	35	8496	17	9	338
Усього / у середньому	44740	100	1405	100	30480	22	34	416

У 2009 р. робота щодо організації методичної та практичної допомоги з питань удосконалення адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування проводилася центральними органами виконавчої влади спільно з НДІ геодезії і картографії НАН України, з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями; обласними державними адміністраціями Волинської, Закарпатської, Кіровоградської, Черкаської, Чернівецької, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Хмельницької, Тернопільської, Сумської областей тощо. Проте роботу щодо остаточного моделювання громад в Україні й досі не завершено. Активну участь у цьому процесі мають взяти місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, громадськість. Процес моделювання нових територіально-адміністративних одиниць має відбуватися максимально прозоро й обов'язково пройти громадську експертизу.

Практичне впровадження в Україні реформи адміністративно-територіального устрою та формування на цих засадах системи дієздатних територіальних громад матиме низку позитивних наслідків, зокрема:

- подолання негативного впливу надмірної централізації управління та затвердження ефективної моделі взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів влади;
- вирішення проблеми міжбюджетних відносин і встановлення податкової бази формування та наповнення місцевих бюджетів;
- відмова від патерналістських очікувань, створення сприятливих умов для мобілізації внутрішнього потенціалу розвитку територіальної громади;
- формування основи громадянського суспільства, в якому кожен член громади матиме реальні права та обов'язки щодо влаштування життя, вирішення нагальних проблем місцевого розвитку для того, щоб зробити своє власне життя та життя кожного члена територіальної громади комфортним та безпечним.

4. Точки зростання регіональних економік: пошук та активізація

Основною метою політики держави у сфері соціально-економічного розвитку регіонів має стати подолання його фрагментарності та асиметричного характеру, збалансування галузевих пропорцій, активізація коопераційних зв'язків між господарськими комплексами різних регіонів та зрештою – досягнення позитивних зрушень у підвищенні рівня життя населення.

При цьому держава в особі центральних органів виконавчої влади не може й не має бути найпершою інстанцією у вирішенні поточних проблем регіонів. Роль держави полягає у **формуванні інституційного та макроекономічного середовища збалансованого розвитку регіонів**. Відносини держави та регіонів надалі будуватимуться на таких принципах:

- **децентралізації** – центри прийняття рішень щодо поточного розвитку території буде зміщено на регіональний рівень;
- **мотивації** – держава створить умови для зацікавленості регіонів у власному розвитку, зокрема шляхом оптимізації схем розподілу національного доходу;
- **партнерства** – держава є повноправним партнером місцевих органів влади та приватних кіл у розробці, фінансуванні й реалізації локальних економічних і соціальних проектів;
- **відповідальності** – держава нестиме відповідальність нарівні з регіональними та місцевими управлінськими колами за невиконання адміністративних, фінансових та соціальних зобов'язань.

Держава залишає за собою **зобов'язання щодо підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів** у таких сферах:

- вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку, передусім за соціальними показниками;
- підтримання розвитку окремих регіонів у спосіб державного інвестування та державного замовлення;
- завершення комплексу реформ у базових галузях промисловості, що є бюджетоутворюючими для окремих регіонів (добувна, металургійна, машинобудівна, хімічна) та подолання негативних соціальних наслідків цих реформ;
- ініціювання й участь у реалізації масштабних інвестиційних та інфраструктурних проектів на умовах диверсифікації джерел фінансування (передусім у рамках підготовки до проведення Євро-2012);
- створення умов і посередництво в забезпеченні ефективного входу регіонів у систему міжнародного поділу праці (в т. ч. у сфері зовнішньої торгівлі й інвестицій, транскордонного та євро регіонального співробітництва, міграції робочої сили тощо);
- формування сприятливого внутрішнього інвестиційного середовища (у т. ч. за рахунок пільгових інвестиційних і податкових режимів, оптимізації функціонування СЕЗ і ТПР тощо).

Досягнення нової якості регіонального розвитку вимагає диверсифікації економіки регіонів за рахунок оптимізації використання наявних та пошуку незадіяних ресурсів, а також якнайповнішої реалізації потенціалу внутрішніх ринків. Мобілізацію **внутрішніх ресурсів регіонального розвитку** та раціоналізацію їх використання уможливають дії за такими напрямками:

- створення в регіонах виробництв, що не потребують специфічних ресурсів і тяжіють до внутрішнього ринку (текстильна, легка промисловість, перероблення сільськогосподарської продукції тощо);
- випереджальний розвиток і підтримання локального малого підприємництва;
- формування сприятливого інвестиційного клімату, створення підґрунтя для державного фінансування регіонального розвитку на довірливих засадах;
- використання зовнішньоекономічного потенціалу регіонів, їх прикордонного розташування та експортоорієнтованого виробництва;
- зміцнення фінансової дієздатності громад завдяки упорядкуванню міжбюджетних відносин, розширення фіскальної бази місцевих бюджетів і пошуку небюджетних ресурсів;
- розвиток регіональної та міжрегіональної інфраструктури, реалізація інвестиційних проектів, що мають короткостроковий мультиплікативний ефект;
- залучення приватного сектору до реалізації регіональних і місцевих проектів, розвиток соціально відповідального бізнесу;

- розвиток сучасних форм міжтериторіальної економічної інтеграції та кооперації для спільного освоєння ресурсів і вирішення проблем розвитку територій.

Важливою складовою інтенсифікації розвитку територій є поширення кластерів і промислових парків на основі VI та VII технологічного укладів. Такі форми організації виробництва створюють ширші можливості для використання місцевих ресурсів, освоєння інвестицій, у т. ч. іноземних, забезпечують доступ до нових ринків збуту, а також дозволяють повною мірою реалізовувати потенціал транскордонного співробітництва регіонів. На порядку денному постало питання законодавчого закріплення функціонування кластерів із визначенням податкових стимулів розміщення високотехнологічних виробництв в економічно менш розвинених регіонах з надлишком робочої сили, вартість якої для суб'єктів підприємництва є значно нижчою, ніж у регіонах зі стабільно високими темпами розвитку.

Для створення регіональних кластерів як сучасних форм організації виробництва має бути забезпечено формування міжсекторальних та міжгалузевих зв'язків центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, що в підсумку створить сприятливі умови для ефективного використання потенціалу регіонів України, сформує реальне підґрунтя для їх економічного піднесення та підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки.

5. Зміна формату міжбюджетних відносин: акценти на стимулювання розвитку територій

Місцеві бюджети: зростання доходів у існуючих межах

Однією з найактуальніших проблем відносин центру та регіонів сьогодні є проблема перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів у контексті підвищення ефективності бюджетно-податкової політики України. Широкий діапазон функціональних обов'язків центральної влади та, відповідно, централізована бюджетна система знижують продуктивність внутрішньої соціально-економічної політики уряду та стримують економічну активність регіонів, що спричиняє низький рівень забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими коштами.

Залежність місцевих бюджетів від державного дедалі збільшується. У 2009 р. обсяг трансфертів із державного бюджету до місцевих зріс на 5,2 % порівняно з 2008 р. За результатами першого півріччя 2010 р. частка трансфертів зросла порівняно з першим півріччям 2009 р. на 4,7 в. п., а 2008 р. – на 6,2 в. п. і становить 49,0 % доходів

місцевих бюджетів. У поточному році обсяг дотацій заплановано¹⁹ збільшити на 30,8 % або на 10284,1 млн грн. Передбачається, що тільки 24 одиниці місцевих бюджетів, що напряму пов'язані з Державним бюджетом, будуть збалансовані з передачею коштів до нього. Порівняно з 2009 р. прогнозується зменшення обсягу цих коштів на 18,9 % або на 1651,3 млн грн. Інші 667 бюджетів, як очікується, будуть збалансовані з дотацією вирівнювання.

Головною складовою місцевих фінансів як ресурсів органів місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Він має визначати здатність громад до саморозвитку, до розвитку власної економічної ініціативи та вирішення повсякденних завдань. Саме в такий спосіб уряд матиме змогу «розвантажити» себе, передаючи частину функцій, що можуть ефективно здійснювати органи місцевого самоврядування, та зосередитися на стратегічному управлінні економікою України, реалізації загальнодержавних завдань.

Варто зауважити, що чинна модель міжбюджетних відносин з деяких питань виправдовує себе, тому кардинальна її перебудова не є доцільною та раціональною. Система трансфертів дозволяє державі проводити соціально справедливу політику та реалізовувати власні ініціативи. А недоліки бюджетно-податкових відносин «держава – регіон» мають бути подолані **низкою коригуючих заходів**.

Основними проблемами формування фінансової основи місцевого самоврядування на сучасному етапі є такі:

- **низька зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні й активізації економічної діяльності.** Нині серед вагомих загальнонаціональних податків, що закріплені за місцевими бюджетами, є лише податок із доходів фізичних осіб (ПДФО) та єдиний податок СПД (ЄП), що обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. До набрання чинності новим Бюджетним кодексом у 2011 р. обидва податки належать до кошика доходів, що враховуються під час визначення розміру міжбюджетних трансфертів. Відповідно місцеві органи влади не мають серйозних стимулів для створення нових робочих місць, оскільки збільшення доходів від сплати ПДФО чи ЄП матиме наслідком зменшення міжбюджетного трансферту й не вплине на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи від сплати податку на прибуток підприємств не пов'язані з місцевими бюджетами, тому органи місцевої влади не мають жодних фіскальних стимулів для розвитку середнього та великого бізнесу й сприяння підвищенню його рентабельності;

¹⁹ Пояснювальна записка до Проекту закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 23.04.2010 р. № 6000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37585

• **відсутність належних стимулів у органів місцевого самоврядування щодо активності в реалізації фінансового потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.** Оскільки підвищення фінансової ефективності як загальнодержавних податків, так і закріплених податків місцевих бюджетів (першого кошика) відчутно не впливають на доходи місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування не зацікавлені в роботі щодо реалізації податкового потенціалу регіону. Водночас основні його складові – податковий борг та тіньова економіка – є досить «перспективними» джерелами збільшення доходів як місцевих, так і державних бюджетів;

• **відсутність необхідних фондів для інвестицій у соціально-економічний розвиток регіонів.** Бюджети розвитку місцевих бюджетів не мають фінансово перспективних джерел доходів, тому місцеві органи влади орієнтуються на отримання субвенцій з державного бюджету на реалізацію інвестиційних проектів, а не на ефективнішу реалізацію фінансового потенціалу власних регіонів. Відповідно інвестиційна активність адміністративно-територіальних одиниць є вкрай низькою;

• до загальних проблем, що впливали на розвиток місцевих фінансів, останнім часом додався **вплив на формування дохідної частини місцевих бюджетів кризового та депресивного стану економіки.** Він зачіпає головні складові фінансової бази місцевого самоврядування – фінанси комунальних підприємств, місцеві запозичення, фонди фінансових ресурсів, а головним чином – місцеві бюджети. Кризові тенденції засвідчили вразливість окремих складових фінансових ресурсів до циклічних коливань, що відобразилося на обсягах надходжень. Така ситуація вимагає відповідного реагування, вжиття заходів щодо усунення недоліків.

Фінансову достатність місцевих бюджетів в Україні, як зазначалося, забезпечують передані загальнодержавні доходи – податок із доходів фізичних осіб та єдиний податок, частка яких разом становить понад 80 % доходів місцевих бюджетів. Зниження рівня зайнятості, скорочення заробітної плати, зменшення обсягів підприємницької діяльності як наслідки кризових явищ довели вразливість цих джерел, їх залежність від циклічних коливань економічної активності. Так, номінальні надходження податку з доходів фізичних осіб зменшилися у 2009 р. порівняно з 2008 р. на 1,4 млрд грн і становили 44,5 млрд грн. Відповідно зменшилася частка від цих надходжень у доходах місцевих бюджетів – із 79,5 % до 77,2 %. У першому півріччі 2010 р. номінальні надходження від цього податку були на 1,9 млрд грн більшими за показник минулого року й становили 23,1 млрд грн. Зросла і його частка в доходах місцевих бюджетів – з 74,8 % до 75,0 %, що можна пояснити поступовим відновленням тенденцій розвитку.

У 2009 р. порівняно з 2008 р. коштів від *єдиного податку суб'єктів малого підприємництва*, надійшло на 4,8 % менше – їх обсяг склав 1,8 млрд грн. У першому півріччі 2010 р. цих коштів надійшло 885,7 млн грн, що на 3,8 % більше за показник минулого року, а частка в доходах місцевих бюджетів скоротилася з 3,0 % до 2,9 %.

Отже, зазначені податки не можна вважати тими складовими фінансової стійкості місцевих бюджетів, що здатні надати спроможності органам місцевого самоврядування повною мірою забезпечувати стабільність і достатність доходів місцевих бюджетів.

Натомість незалежність від циклічних коливань довели інші джерела доходів до місцевих бюджетів – плата за землю та податок із власників транспортних засобів. Зокрема, надходження від *плати за землю* у 2009 р. порівняно з 2008 р. збільшилися на 25,2 % і становили 8,4 млрд грн. Частка в загальному обсязі доходів зросла з 11,2 % до 14,0 %. За перше півріччя 2010 р. надходження зросли ще на 15,0 % і становили 4,5 млрд грн, а їх частка у місцевих бюджетах зросла на 0,8 в. п. – до 14,7 %. Причинами збільшення надходжень стали обмеження та скасування пільг із плати за землю, збільшення ставки земельного податку для окремих земельних ділянок, підвищення ставок орендної плати. Особливо зросли надходження від здійснення орендної плати юридичними особами.

Тобто, у структурі доходів місцевих бюджетів відбувся певний перерозподіл на користь надходжень другого кошика, що не враховуються під час розрахунку міжбюджетних трансфертів. Однак незначна питома вага плати за землю та податку з власників транспортних засобів у структурі доходів місцевих бюджетів і належність їх до рангу загальнодержавних податків (незважаючи на те, що ці податки є власними) також не дають підстав вважати їх достатніми джерелами фінансової міцності місцевого самоврядування.

У напрямі пошуку джерел місцевих бюджетів, що сприятимуть збільшенню надходжень, та інструментів, що покращуватимуть систему збирання та витрачання коштів, доцільним є відхід від традиційних моделей «перерозподілу між бюджетами», «відбирання», «збільшення бази оподаткування» тощо. На нашу думку, ефективнішим є вжиття заходів щодо пошуку резервів у існуючій системі формування та витрачання місцевих бюджетів, а також збільшення потенціалів оподаткування у межах чинної системи. На користь цього аргументу свідчить той факт, що сьогодні уряд є недостатньо міцним із фінансової точки зору, тому перерозподіл окремих податків на користь місцевих бюджетів навіть у середньостроковій перспективі є практично неможливим, не кажучи вже про збільшення переліку об'єктів оподаткування. На сьогодні до питання пошуку джерел формування фінансових основ міс-

цевого самоврядування додалася проблема вибору серед них тих джерел, що забезпечували б стійкість надходжень.

Необхідність законодавчих змін щодо зміцнення місцевих бюджетів було реалізовано прийняттям нового Бюджетного кодексу²⁰, більшість норм якого набирає чинності з 2011 р., та розробленням Податкового кодексу²¹. В останньому чинні п'ятнадцять місцевих податків і зборів запропоновано замінити на чотири: податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки), збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Оновлені податки та збори не тільки відображають можливості акумулювання коштів саме на місцевому рівні, а й є достатньо фіскально потужними. Причому податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збір за провадження певних видів діяльності мають стати обов'язковими для встановлення на підпорядкованих місцевим радам територіях.

Згідно з новим Бюджетним кодексом України до другого кошика доходів місцевих бюджетів включені, крім існуючих, фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи тощо.

Також унормовано джерела спеціального фонду, до яких віднесено податок із власників транспортних засобів, плата за торгівлі патенти з продажу нафтопродуктів, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, частина збору за забруднення довкілля, повернення кредитів.

Плата за землю, що раніше розподілялася між рівнями місцевих бюджетів, має зраховуватися виключно до бюджетів місцевого самоврядування – тим самим збільшується фінансова потужність міст, селищ, сіл та їх об'єднань.

Однак подолання інших названих проблем потребує децентралізації фінансових ресурсів держави та корекції структури кошиків місцевих бюджетів. У даному контексті **раціональним видається перехід до зв'язаної моделі податкової системи. Її суть полягає в закріпленні за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, що не буде враховуватися під час розрахунку міжбюджетних трансфертів.** Очевидно, що ті податки, на обсяг збору яких місцеві органи влади справляють досить слабкий вплив (передусім ПДВ), мають залишитися виключно «централізованими». Найбільш ефективним заходом було б закріплення за місцевими бюджетами частини (10 %) надходжень від податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності. Це створило б зацікавле-

²⁰Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – 4 серпня (№ 143).

²¹Податковий кодекс України від 19.11.2010 р. № 7101-1.

ність для них в активізації роботи стосовно сприяння зростанню надходжень цього податку та покращення умов для ведення бізнесу.

Крім того, для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць необхідним заходом є закріплення за ними 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошика, неврахування їх під час розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Це створить комплекс стимулів для зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні податкових надходжень на своїй території.

Названі додаткові джерела доходів місцевих бюджетів мають стати основою формування спеціального фонду.

Фінансові резерви щодо реалізації активної, а не адаптивної поведінки органів місцевого самоврядування

Місцеві бюджети мають право створювати спеціальний фонд. Частина спеціального фонду місцевих бюджетів набагато менша за частку загального: у 2007 р. вона складала 23,1 % та 18,9 % і 16,1 % у 2008 р. і 2009 р. відповідно, у першому півріччі 2010 р. – 15,4 %. У складі спеціального фонду органи місцевого самоврядування мають право формувати **бюджет розвитку**. Таке право було надане після прийняття Бюджетного кодексу у 2001 р. До цього тільки унормовувалися різні види видатків бюджету – поточні та видатки розвитку.

Переважання у витратах місцевих бюджетів видатків на соціальну сферу (до 80 % обсягу), що не завжди фінансується за рахунок трансфертів і переданих загальнодержавних джерел, тільки посилює неможливість вирішення питань інвестиційного розвитку й недостатність створює тривалий брак коштів на такі цілі. Цим самим ще раз підкреслюється необхідність посиленої уваги до формування бюджетів розвитку у складі місцевих бюджетів.

Слід вказати і на роль бюджетів розвитку в розширенні можливостей щодо підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів загалом, дотримання відповідності їх цільовому призначенню, започаткування практики прогнозування обсягів і витрат місцевих бюджетів.

Зміна частки видатків і доходів бюджету розвитку в місцевому бюджеті відбувається нерівномірно (рис. 5.1).

За 2009 рік обсяг видатків зменшився майже на 51 % порівняно з 2008 р., що є найменшим показником за останні роки, та склав 3,8 млрд грн. А за перше півріччя 2010 р. обсяг видатків зменшився на 67,9 % і становив тільки 515,3 млн грн. Зменшення частки можна пояснити скороченням обсягів надходжень до бюджету внаслідок кризових явищ, а спричинює воно зниження можливості фінансування інвестиційних проєктів, побудови нових транспортних шляхів тощо.

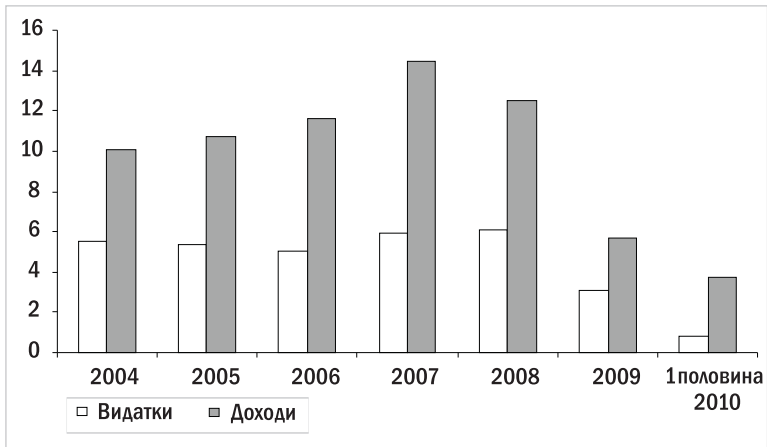


Рис. 5.1. Частка бюджету розвитку в місцевих бюджетах України, %

Джерело: дані Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

Бюджет розвитку нині витрачається на капітальні вкладення (86,5 % у 2009 р.), тобто розвиток інфраструктури та оновлення основних фондів, а також погашення боргу та внески до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності.

Логічно, що у регіональному розрізі найбільшою є частка видатків розвитку в бюджетах м. Києва, Донецької, Львівської, Одеської та Запорізької областей – ці регіони мають найвищі показники валового регіонального продукту на одну особу і відповідно – більше можливостей щодо формування бюджетів розвитку.

Унаслідок кризових явищ у фінансовій (і відповідно бюджетній) сфері обсяг доходів бюджетів розвитку скоротився на 56,5 % порівняно з обсягами 2009 р. – до 4,0 млрд грн. За перше півріччя 2010 р. доходи склали 1,3 млрд грн, що на 9,2 % менше доходів відповідного періоду минулого року. При цьому частка доходів бюджетів розвитку в загальній структурі місцевих бюджетів скоротилася до 3,7 %, що менше за аналогічний показник минулого року на 0,7 в. п.

Уперше в Законі України «Про Державний бюджет на 2010 рік»²² було визначено порядок формування бюджетів розвитку із зазначенням їх складових. З усіх надходжень бюджету розвитку найбільші частки становлять кошти, одержані із загального фонду бюджету (0,3 %), надходження від

²²Про Державний бюджет України на 2010 рік: закон України від 27.04.2010 р. № 21-54-VI // Голос України. – 2010. – 30 квітня (№ 80). – Ст. 47.

продажу землі (1,8 %) та надходження від відчуження комунального майна (1,6 %). Незначну частину складають дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, відсотки за користування позиками з місцевих бюджетів, субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів – їх питома вага складає 0,1 %. Це свідчить про слабку розвиненість таких складових бюджету розвитку і незначне задіяння багатьох інститутів кредитного ринку, зокрема інвестиційних субвенцій.

У регіональному розрізі надходження від продажу землі становлять найбільшу частку в бюджетах таких регіонів, як Вінницька, Закарпатська, Київська, Херсонська, Хмельницька області. Надходження від продажу майна – у бюджетах Львівської, Сумської областей та м. Севастополя. Бюджети розвитку Волинської, Харківської та Черкаської областей мають найбільшу частку коштів, переданих із загального фонду. Інші надходження переважають у бюджетах розвитку Дніпропетровської, Полтавської областей та АР Крим. Тобто розподіл джерел доходів бюджету розвитку у регіональному розрізі відбувається більш-менш рівномірно. Загалом обсяг доходів бюджету розвитку є значним і найбільшим у м. Києві та Донецькій, Львівській, Одеській, Харківській областях, що роблять значний внесок у ВВП країни.

Основні джерела надходжень до бюджетів розвитку, що на них певним чином мають змогу впливати органи місцевого самоврядування – це доходи від відчуження майна та надходження від продажу землі. Якщо перші мають певний потенціал до збільшення, то останні не можна вважати достатніми внаслідок того, що функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення є нерегульованим. Водночас прибутки від продажу або закладання земельних ділянок могли б стати достатнім джерелом доходів місцевих бюджетів. Інше джерело – дивіденди від акцій господарських товариств, що перебувають у власності територіальної громади – не може розглядатися як суттєве, адже такі акції майже не залучені до обігу на фондовому ринку та біржових торгів.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що бюджети розвитку не надають фінансових гарантій здійснення органами самоврядування видатків розвитку. Обсяг доходів бюджетів розвитку, а також обсяг прав місцевих рад щодо здійснення капіталовкладень не дають можливості фінансувати інвестиційні проекти на необхідному рівні, а надто через наслідки фінансово-економічної кризи.

У післякризовий період саме бюджет розвитку має стати джерелом виконання інвестиційних проектів органів місцевого самоврядування. Це потребує конструктивних рішень щодо активнішого задіяння всіх складових доходів бюджету розвитку.

Реформування системи формування бюджетів розвитку має відбуватися на основі надання місцевим громадам та радам більшого обсягу прав

щодо мобілізації надходжень до місцевих бюджетів, а також зарахування до цієї частини бюджету інших дохідних джерел місцевих бюджетів.

Доцільним є звернення до досвіду інших країн, що застосовують як джерела бюджету розвитку внутрішні та зовнішні позики на інвестиційні цілі, відрахування від розміщення державних цінних паперів, частина доходів від зовнішньоекономічної діяльності. Для підвищення ефективності витрачання коштів мають бути змінені й вимоги до інвестиційних проектів, що фінансувати з місцевих бюджетів: відбір на конкурсній основі, поверненість, терміновість, платність. Тим самим, формування бюджету розвитку напряду безпосередньо залежатиме від кон'юнктури ринку, цін на акції. Мають бути також чітко вказані способи використання бюджету розвитку – прямі інвестиції чи кредити.

Згідно з новим Бюджетним кодексом України до бюджету розвитку мають зараховуватися частина податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності (унормована додатковим законом з питань оподаткування), плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення. Тим самим закріплюється можливість місцевих органів здійснювати довгострокові капіталовкладення.

Значний позитивний вплив на зацікавленість органів місцевого самоврядування у розвитку малого бізнесу має справили й зарахування до складових бюджету розвитку єдиного податку. Ефект від запровадження цього кроку підвищуватиметься у міру зростання фіскальної важливості вказаного податку, що досягається через підвищення та індексацію ставок єдиного податку. Можливим є передання частини надходжень від податку з доходів фізичних осіб у бюджет розвитку, що стимулювало б органи місцевого самоврядування до створення умов для активізації господарської діяльності та збільшення частки ефективної зайнятості.

Значна тривалість інвестиційних проектів визначає особливості формування бюджету розвитку – до цієї частини місцевого бюджету може застосовуватися середньострокове планування, що забезпечуватиме певну стабільність функціонування територіальних громад, бачення ними перспектив свого розвитку.

Другий чинник зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів – запозичення – слабо використовується місцевими органами влади (за винятком великих міст), оскільки юридично не закріплені права кредиторів і гарантії повернення цих запозичень. Чинне законодавство²³ лише ви-

²³Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III. – Ст. 74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>; *Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів*: постанова КМУ від 24.02.2003 р. № 207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>

значає граничні суми та цілі позик, напрями їх використання. Також вказано, що витрати на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевих бюджетів щорічно. Інші обмеження на суму запозичень не встановлені, що може призводити до необмеженого зростання боргу, а за відсутності зобов'язань держави стосовно його повернення – до тривалого зростання дефіциту місцевого бюджету. Крім того, операції на фінансовому (фондовому) ринку на місцевому рівні часто є непрозорими, а інвестиційні проекти завжди мають високий ступінь ризику.

Вихід місцевих органів влади на ринок цінних паперів дозволить їм отримувати додаткові доходи та спрямовувати їх на видатки розвитку. Інвестиційні проекти органів влади на місцях завжди передбачають значний обсяг капіталовкладень, що їх можна отримати у спосіб випуску цінних паперів тривалого терміну дії. Для цього необхідно чітко визначити терміни, умови та гарантії повернення таких позик. Перегляду підлягає й заборона на здійснення запозичень між місцевими бюджетами. Варто надати таке право тим бюджетам, що впродовж середньострокового періоду не мали дефіциту.

Третім чинником зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів може стати поступове розширення масштабів **горизонтального вирівнювання** – надання трансфертів з одного бюджету до іншого. Відомо, що в Україні самодостатніми є бюджети не тільки областей та великих міст, а й невеликих міст і окремих селищ. Тому механізм горизонтального вирівнювання дозволить без втручання держави перерозподіляти кошти між місцевими бюджетами відповідно до їх потреб. На даний час отриманню субвенцій з інших бюджетів перешкоджає складна процедура їх забезпечення та повернення, незначна кількість самодостатніх бюджетів, що могли б стати донорами інших бюджетів.

Вказані заходи в разі їх ефективної та невідкладної реалізації не лише створять належну фінансову базу соціально-економічного розвитку регіонів, а й здатні встановити безпосередню залежність між фіскальною активністю органів місцевого самоврядування та їх інвестиційними можливостями. Це змусить їх посідати активнішу позицію з питання реалізації податкового потенціалу регіону. Сукупно це сприятиме перетворенню регіонів та громад з прохачів державних коштів або пасивних спостерігачів за тим, як кошти відпливають з регіону, на економічно активні господарюючі одиниці. Вони будуть здатні самостійно визначати стратегію розвитку і не тільки вільно використовувати право вирішувати питання місцевого значення, а й мати відповідні реальні фіскальні та матеріальні ресурси щодо його забезпечення.

6. Транскордонні економічні проекти як передумова зменшення державного патерналізму

Транскордонне співробітництво (ТКС) як елемент державної зовнішньоекономічної політики посідає важливе місце у системі пріоритетів стратегічного розвитку України. Провідну роль у реалізації проектів транскордонного співробітництва на західному, північно-східному та південному кордонах мають відігравати громади та органи місцевого самоврядування. Водночас слід визнати, що в Україні більша частина контрольно-управлінських функцій (включаючи фінансові та регуляторні важелі впливу на розвиток транскордонного співробітництва) сконцентрована на рівні центральних органів влади, що обмежує ініціативу та організаційну спроможність місцевих органів влади та громадських організацій до активізації співпраці з закордонними партнерами.

Ускладнює ці процеси й недосконалість змісту нормативних актів, що регулюють процеси ТКС. Так, деякі експерти вважають Закон України «Про транскордонне співробітництво» (від 24.06.2004 р. № 1861) «морально застарілим уже на момент прийняття»²⁴, оскільки він є досить декларативним і консервативним. У Законі визначено, що «суб'єкти транскордонного співробітництва – територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво»²⁵. Проте значна частина його положень лише описує існуючий порядок речей, а відтак не впливає на перебіг процесів у транскордонному співробітництві. Зокрема, це стосується принципів державної політики у сфері транскордонного співробітництва, сфер та форм, у яких може здійснюватися транскордонне співробітництво, повноважень і функцій суб'єктів транскордонного співробітництва тощо. З іншого боку, запропонований указаним Законом механізм координування транскордонної діяльності містить засади адміністративно-планового підходу, насамперед у частині концентрації усіх координаційних функцій щодо розвитку транскордонного співробітництва у «спеціально уповно-

²⁴ *Студенніков, І.* Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.soskin.info>.

²⁵ *Про транскордонне співробітництво:* закон України від 24.06.2004 р. № 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

важеного центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики». Це означає, що переважна частина управлінських функцій у цій сфері виявляється замкнутими на центральній щабель влади. До того ж, більшість напрямів транскордонного співробітництва, окреслених Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, зокрема регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, комунальне господарство, допомога у надзвичайних ситуаціях тощо знаходяться поза компетенцією координаційного органу, що спеціалізується на економічних питаннях.

Українська практика надмірної централізації управлінських функцій в урядових структурах, а також суб'єктивне намагання профільних міністерств та МЗС замикає всі комунікаційні зв'язки призводять до нівелювання значної частини переваг транскордонного співробітництва. Зокрема, відбувається блокування розвитку інституційного середовища у прикордонних регіонах, що не дозволяє через активізацію транскордонного співробітництва усувати трансакційні та інфраструктурні перешкоди з-за кордону, а також використовувати ефект міжрегіонального поділу праці (взаємного доповнення регіонів сусідніх держав) у структурі діючих євро регіонів²⁶.

Органи місцевого самоврядування і громадські організації практично не виконують своїх функцій як елементів інституційного забезпечення системи транскордонного співробітництва в Україні. Самоврядні управлінські органи місцевих громад (сільради та райради) позбавлені адміністративних і фінансових важелів впливу, а громадські організації працюють насамперед у режимі підрядників донорських організацій з реалізації відповідних транскордонних проєктів, виконуючи частіше квазіпідприємницьку функцію, аніж роль транскордонних інституцій.

Одна із найгостріших проблем транскордонного співробітництва – кадрова. Чим нижчий щабель транскордонного співробітництва, тим менше компетентних посадових осіб і більше проблем у налагодженні ефективної співпраці між владою, бізнесом та громадськістю. Саме тому на сьогоднішні спостерігається ситуація відсутності координування дій між владними інституціями, підприємницькими структурами та громадськими організаціями в частині транскордонної діяльності (місцева влада українських регіонів співпрацює з місцевою владою суміжних регіонів іноземних держав, підприємці – з підприємцями, науковці – з науковцями, громадські організації – з громадськими

²⁶ Луценко, І. Євро регіони: в очікуванні другого народження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua>.

організаціями, навчальні заклади – з навчальними закладами тощо). Співпраця органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями у напрямі реалізації спільних транскордонних проектів відзначається низькою інтенсивністю – 2–7 проектів на рік, причому ці проекти є немасштабними (рис. 6.1). Відтак втрачається синергетичний ефект від такого співробітництва і губиться значна частина ресурсів та зусиль учасників транскордонного співробітництва, що відповідним чином знижує його ефективність.

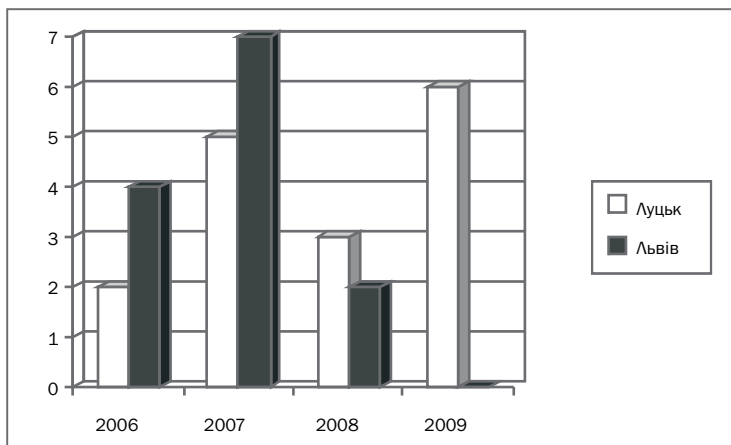


Рис. 6.1. Кількість транскордонних проектів, реалізованих у партнерстві з міськими радами громадськими організаціями²⁷

Свідченням необхідності ширшого залучення представників українських органів влади, місцевого самоврядування до транскордонного співробітництва, а також більш активного використання потенціалу громадських організацій у спільних транскордонних проектах є результати опитування, проведеного у прикордонних регіонах України та Польщі.

Так, найактивнішими суб'єктами транскордонного співробітництва 38–58 % респондентів вважають громадські організації (рис. 6.2). Доволі високий відсоток опитаних вважає активними суб'єктами ТКС міжнародні організації (19–40 %) та органи державної влади (23–39 %), причому, кількість польських респондентів, які так вважають, значно більша за кількість українських.

²⁷Реалізовані проекти. Луцька міська рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lutsk.ua/international_cooperation/project/realized.html; *Zeit* про діяльність відділу громадського партнерства. Львівська міська рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.lviv.ua/ngo/>

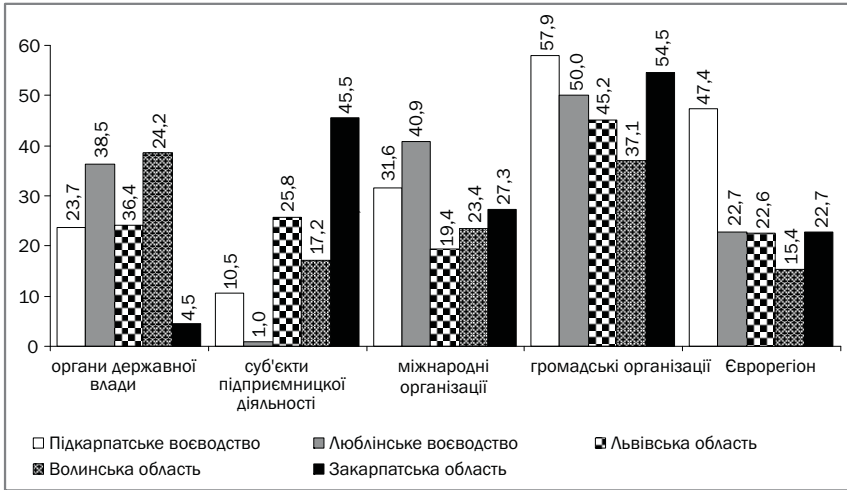


Рис. 6.2. Активність суб'єктів транскордонного співробітництва, %²⁸

Важливою проблемою, що обмежує співробітництво влади з підприємцями та неурядовими організаціями у сфері транскордонного співробітництва, є відсутність достатньої мотивації центральних органів влади щодо активізації роботи, а також недостатній рівень знань та низький кадровий потенціал місцевих органів влади. Без ефективної діяльності вітчизняних владних інституцій у сфері транскордонного співробітництва дуже складно розраховувати на ефективне використання коштів, що виділяються ЄС українській стороні за програмами добросусідства. Бюджетними ж засобами (особливо в умовах їх дефіциту) практично неможливо досягнути належного рівня розвитку прикордонної інфраструктури та забезпечити вирішення основних проблем, що перешкоджають активізації транскордонного співробітництва територіальних громад в Україні.

Першочергового значення у цій сфері набуває: підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня кадрового забезпечення ТКС; розроблення інвестиційних пропозицій регіонів; налагодження інформаційно-пропагандистської та виставково-ярмаркової діяльності на місцевому рівні тощо.

²⁸Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС: монографія / за ред. Н. Мікули, В. Борщевського, Т. Васильців. – Львів: Ліга Прес, 2009. – С. 180.

Перешкодою у розвитку транскордонного співробітництва також є низький рівень поінформованості учасників транскордонного співробітництва на місцях (особливо на рівні сільських і районних громад) про можливості та перспективи використання коштів за програмами добросусідства та міжнародної технічної допомоги, що свідчить про відсутність належного контакту з боку Міністерства економіки України з обласними та районними адміністраціями, а також з громадськими організаціями.

В умовах ситуації, що склалася за попередні роки, громадськість і малий бізнес не бачать у місцевій владі надійного партнера з транскордонного співробітництва, оскільки не відчувають з її боку достатньої функціональної спроможності, наявності дієвих мотивів та фахової компетентності у вирішенні проблем ТКС. Такий стан справ блокує ініціативність місцевих громад щодо вирішення суспільно-економічних проблем прикордонних регіонів. Не сприяє цьому і відсутність достатніх повноважень та фінансових ресурсів у місцевих адміністраціях вітчизняних регіонів, їх низька активність у сфері інформаційно-пропагандистської роботи стосовно популяризації транскордонних можливостей власних територій, включаючи використання інтернет-ресурсів, посилення співпраці з дипломатичними представництвами сусідніх держав у прикордонних областях України та українських консульств.

7. Політика розвитку підприємництва та державно-приватне партнерство у налагодженні ефективного діалогу між державою та регіонами

Перехід до нової якості регіонального розвитку неможливий без трансформації та поглиблення зв'язків між суб'єктами адміністративних та економіко-територіальних відносин. Забезпечення партнерства між державою, бізнесом та громадськістю посідатиме провідне місце серед механізмів, що дозволяють ефективно вирішити проблему обмеженості ресурсів місцевого розвитку шляхом об'єднання зусиль, потенціалів та узгодження інтересів.

Розширення фіскальної бази залежить передусім від економічної активності суб'єктів господарювання, розташованих на певній території. Відтак випереджаючий розвиток малого та середнього підприємництва на місцевому рівні є одним з найбільш продуктивних засобів вирішення низки економічних і соціальних проблем громад. На сьогодні вже створено рамкові умови для повноцінного розвитку малого підприємництва. Проте досі його показники не досягли значимих розмірів для помітного впливу на економічну ситуацію в регіонах. На місцево-

му рівні скрізь (передусім у торгівлі) переважає мікропідприємництво, що не сприяє створенню робочих місць, розширенню податкової бази та диверсифікації економіки територіальної одиниці, а інноваційна активність малого підприємництва є вкрай незначною.

Економічна політика місцевої влади орієнтована переважно на великий бізнес, менше – на середній і зовсім не враховує потенціалу малого підприємництва. Значною проблемою в цій сфері є відсутність умов для інтеграції малого та середнього підприємництва у національну та регіональні економічні системи. Підприємництво розвивається стихійно, некеровано та безсистемно, без зусиль з боку місцевої влади щодо оптимізації його структури та збільшення економічної значимості.

Дієвість політики щодо підтримки малого підприємництва залежить від того, наскільки ефективно місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування трансформують національні пріоритети цієї сфери в конкретні заходи цільового характеру. З іншого боку, розвиток малого підприємництва на місцях гальмується низкою системних проблем, протиріччя і конфліктів між владними колами та підприємцями. Основною з таких проблем є наявність компетенційних прогалин та суперечностей у повноваженнях місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку підприємництва.

Завдання місцевої влади щодо сприяння підвищенню ділової активності та оптимізації структури малого підприємництва полягають у наступному:

- визнання розвитку малого підприємництва пріоритетним напрямком соціально-економічної політики на місцевому рівні та відповідне відображення у програмних документах і заходах;
- всебічна підтримка започаткування підприємницької діяльності, в т. ч. шляхом надання приміщень та виробничих потужностей, виділення земельних ділянок підприємцям та установам підприємницької інфраструктури на пільгових умовах;
- сприяння суб'єктам малого підприємництва у доступі до мікрокредитних ресурсів, у тому числі за рахунок тісної співпраці з регіональними фондами підтримки підприємництва;
- поширення ідей малого підприємництва на селі, безпосередньо у сфері приватного сільськогосподарського виробництва, сільського та зеленого туризму тощо;
- включення привабливих для малого підприємництва сфер до переліку інвестиційних об'єктів і пріоритетність залучення інвестицій до сектору малого підприємництва;
- надання консультаційної підтримки суб'єктам малого підприємництва щодо диверсифікації сфер діяльності, у т. ч. на інноваційній основі;

- залучення суб'єктів малого та середнього підприємництва до виконання державних і регіональних замовлень;
- запровадження постійного моніторингу стану малого підприємства з наступним коригуванням заходів у рамках відповідних програм розвитку територій на основі його результатів.

Основними завданнями **інфраструктурної та інноваційної підтримки** підприємництва на регіональному та місцевому рівнях мають стати: організаційна, фінансова, інформаційна та маркетингова підтримка інноваційних проектів суб'єктів малого підприємства; посередництво у встановленні ділових контактів між винахідниками, потенційними товаровиробниками та споживачами інноваційної продукції; консультативна підтримка у сфері ліцензування продукції інноваційного походження; навчання та підвищення кваліфікації підприємців, підготовка та перепідготовка кадрів для інноваційного підприємства тощо.

Важливу роль у підтримці розвитку малого підприємства на місцях, **забезпеченні партнерських відносин між бізнесом і владою** мають відігравати громадські об'єднання підприємців та консультативно-дорадчі органи при місцевих органах влади. Станом на 1.01.2010 р. в Україні діє 901 місцева та 98 галузевих рад підприємців, проте їх діяльність досі не набула системного характеру та не демонструє помітної ефективності.

Вагомою складовою цих процесів є **забезпечення взаємодії** та партнерства суб'єктів підприємницької діяльності з органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, **налагодження співпраці** між підприємцями з різних регіонів і координації їх зусиль щодо участі у створенні сприятливих умов для розвитку відповідних галузей, **формування системи громадського контролю** за виконанням нормативно-правових актів у сфері підприємницької діяльності тощо.

Характер завдань, що є на сьогодні перед регіональною та місцевою владами, політичною, діловою та громадською елітами визначатиме конкретні **форми державно-приватного партнерства** (концесії, орендні відносини, лізинг, угоди про розподіл продукції, спільне управління державним та комунальним майном, спільна економічна діяльність тощо).

Особливу роль державно-приватне партнерство має відіграти у розбудові об'єктів виробничої, транспортної, комунальної та соціальної інфраструктур на місцевому рівні, що сьогодні перебувають у критичному стані. Цьому сприятиме **залучення приватних інвестиційних ресурсів та розвиток концепції соціально відповідального бізнесу**.

Ключову роль у налагодженні стабільного та ефективного зв'язку між державою, бізнесом і громадою у вирішенні місцевих соціальних проблем на засадах добровільності та взаємовигоди мають відіграти місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування.

Поширення елементів партнерства та соціальної відповідальності можливе за допомогою активізації діяльності за такими напрямками:

- створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, що беруть участь у вирішенні соціальних проблем територій;
- передання у приватну власність та управління об'єктів, створених у рамках партнерства з частковим приватним фінансуванням;
- спрощення тендерних та закупівельних процедур за кошти державного та місцевого бюджетів для організацій-партнерів;
- надання пільг на сплату місцевих податків, зборів, оренди та інших платежів підприємствам і організаціям, що займаються шефською, спонсорською, благодійницькою діяльністю;
- фінансова підтримка недержавних суб'єктів соціальної політики за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Результативність державно-приватного та бізнесово-громадського партнерства залежить безпосередньо від узгодженості дій держави, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, врахування національних пріоритетів при вирішенні завдань місцевого розвитку, можливості поєднання проголошених довгострокових пріоритетів з експериментальними комерційними проектами на регіональному та місцевому рівнях.

Рекомендації. Формування інструментарію переходу від патерналізму до партнерських відносин між державою та регіонами

Реформування системи регіонального управління полягає у встановленні взаємодії держави та регіонів на принципово нових засадах узгодження інтересів держави та регіонів при всебічному врахуванні потреб громадян та суспільства. Регіональне управління має забезпечувати формування ефективних соціально-економічних систем у регіонах, стабільний розвиток економіки та соціальної сфери, широке залучення регіонів до міжнародної співпраці. Реформування системи регіонального управління має сприяти підвищенню якості життя людини незалежно від місця її проживання, формуванню територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких набудуть реальної можливості ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні актуальних питань місцевого розвитку.

Сучасний стан розвитку регіонів та відносин держави з регіонами засвідчує існування низки проблем:

- ринкова відсталість регіональних економічних комплексів, депресивний характер розвитку, неефективність системи перерозподілу національного доходу;

- відсутність стратегічного бачення, декларативний характер програмних документів розвитку регіонів; формалізованість планових процедур, надмірна кількість та заплутаність регіональних цільових програм; затримка в підготовці та укладанні угод щодо регіонального розвитку (угоди укладено лише з шістьма з двадцяти семи регіонів: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською обл.);

- порушення внутрішньої консолідованості економічного простору; послаблення міжрегіональних коопераційних зв'язків, замкненість регіональних господарських комплексів та регіональна соціальна дезінтегрованість;

- низька конкурентоспроможність регіональних виробників на міжнародних ринках, домінування сировинної спеціалізації в експорті, невикористання потенціалу прикордонних регіонів у сфері транскордонного співробітництва.

Такі проблеми стають на заваді розбудови регіональної економіки, перешкоджають гармонійній взаємодії держави та регіонів і потребують термінового вирішення.

Оновлення системи регіонального управління передбачає застосування інноваційних підходів до вирішення нагальних питань розвитку кожної території, які б зменшували ступінь державного втручання та активізували власний потенціал саморозвитку регіонів. Такої мети можна досягти завдяки вирішенню низки завдань.

1. Подолання конфліктності у відносинах «державна – регіон – територіальна громада» у сфері розподілу повноважень, компетенцій, відповідальності, майна, фінансів, ресурсів, що дестабілізують ситуацію, перешкоджають вирішенню нагальних проблем розвитку регіонів. Способом розв'язання суперечностей між регіонами є **адміністративно-правове та адміністративно-територіальне реформування місцевого самоврядування.**

2. Модернізація відносин «державна – регіон – громада» шляхом удосконалення **нормативно-правового забезпечення**, що передбачає:

- чітке унормування конституційних основ у частині визначення правового статусу субнаціонального рівня в державі (області чи регіону), здійснення розподілу функцій і повноважень між центром та субнаціональними одиницями, упорядкування правової моделі організації влади на регіональному рівні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- визначення засад державної регіональної політики як складової національної безпеки через їх унормування на рівні відповідного законодавчого акта;

- законодавче визначення адміністративно-територіального устрою держави з виваженим використанням європейських стандартів.

3. Реформування системи державного управління регіональним розвитком, що передбачає здійснення **реформи адміністративно-територіального устрою**, що дозволить подолати надмірну централізацію управління, створить сприятливі умови для мобілізації внутрішнього потенціалу розвитку територіальної громади, сформує основи громадянського суспільства, в якому кожен член громади матиме реальні права та обов'язки щодо облаштування власного життя. Можна виділити такі напрями реформи:

- формування дієвого суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, наділеної правовими, фінансовими, матеріальними та іншими ресурсними можливостями для надання населенню повноцінних публічних послуг, забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людей на всій території країни;

- законодавче прийняття концепції реформування адміністративно-територіального устрою держави, унормування статусу громади;

- розуміння громади як дієвої первинної структурної одиниці системи публічної влади в Україні та основи розбудови громадянського демократичного суспільства;

- перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;

- активна участь членів громади у вирішенні нагальних питань місцевого значення, зокрема використання форм прямої демократії та безпосередньої участі мешканців громад у вирішенні питань місцевого розвитку (через органи самоорганізації населення, громадські організації та об'єднання);

- здійснення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;

- сприяння розвитку обміну міжнародним досвідом у сфері забезпечення дієвості місцевого самоврядування та реалізації дієздатності територіальних громад.

4. Перехід відносин між державою та регіонами (громадами) до нового формату передбачає **активізацію внутрішніх точок економічного зростання** у самих регіонах через:

- оптимізацію використання наявного економічного потенціалу;

- забезпечення інтенсивного характеру економічного розвитку;

- вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку;

- завершення реформ у базових галузях промисловості;
- створення у регіонах сучасних виробництв, орієнтованих першою чергою на локальні ресурси;
- збільшення частки цільового фінансування.

5. Важливою складовою реформування регіонального управління має стати реформа системи формування **місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин** через:

- передавання частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування;
- визначення термінів, строків, гарантій та умов повернення запозичень, здійснених органами місцевого самоврядування, розгляд можливостей здійснення запозичень між місцевими бюджетами;
- розробку умов та започаткування дії механізму горизонтального бюджетного вирівнювання з метою позбавлення державного бюджету необхідності надання трансфертів усім дотаційним бюджетам;
- визначення термінів, строків, гарантій та умов повернення запозичень, здійснених органами місцевого самоврядування, розгляд можливостей здійснення запозичень між місцевими бюджетами;
- пошук небюджетних фінансових ресурсів.

6. Зменшення державного патерналізму можливе через зміцнення позицій регіональної економіки у національних та міжнародних масштабах на основі використання регіонами потенціалу **партнерства із зарубіжними країнами**, зокрема:

- розвиток преференційних митних режимів на основі використання переваг прикордонних та припортових територій;
- розширення повноважень місцевих органів влади щодо вирішення спільних з регіонами сусідніх країн завдань регіонального та місцевого розвитку;
- створення транскордонних туристичних кластерів на базі рекреаційного потенціалу західних і південних регіонів;
- передавання місцевим органам влади повноважень щодо конкурсного відбору проектів міжнародного співробітництва та прийняття рішень про їх дофінансування в межах виділеної квоти з коштів державного бюджету (або за рахунок відповідної статті видатків місцевого бюджету);
- запровадження нових форм участі регіонів України у міжнародній співпраці – моделі інтеррегіонального співробітництва. Основним інструментом їх реалізації мають стати регіональні програми міжнародного співробітництва, що сприятимуть поліпшенню інституційного забезпечення міжнародного співробітництва регіону за рахунок детальної розробки та координації всіх напрямів співпраці, узгодження існуючих розбіжностей і невідповідностей у діючих програмних документах.

7. Посилення партнерських відносин держави та регіонів можливе за рахунок розвитку **малого й середнього підприємництва** та забезпечення результативності **державно-приватного й бізнесово-громадського партнерства**.

З огляду на зазначене, **першочергові зусилля щодо розбудови регіональних економік і консолідації господарського простору мають бути спрямовані на:**

- поширення використання інструментів стимулювання розвитку регіонів, передбачених Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів», зокрема угод щодо регіонального розвитку;
- перегляд та уточнення пріоритетів розвитку в рамках регіональних стратегій;
- упорядкування та узгодження положень цільових регіональних програм зі стратегіями та державними програмами;
- першочергове фінансування в рамках угод проектів з підготовки до проведення Євро-2012;
- застосування стимулюючих механізмів передусім до регіонів, що мають середні показники розвитку, оскільки саме вони становлять основу міцності й стабільності розвитку;
- формування сприятливого інвестиційного клімату;
- розвиток міжрегіональної інфраструктури, реалізація спільних інвестиційних проектів, формування промислових та технопарків;
- створення кластерів інноваційного характеру;
- сприяння місцевих органів у налагодженні контактів між підприємцями;
- збереження контролю держави над стратегічними й галузеутворюючими об'єктами та природними ресурсами.

Таким чином, узгодження інтересів держави, регіональної влади та місцевого самоврядування може відбутися лише за їх координації, збалансованого, комплексного підходу до вирішення суперечностей, що назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах. Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні не буде декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ (конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної) та децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень.

**Матеріали засідання
«круглого столу»**

18 листопада 2010 року в Національному інституті стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» «Держава та регіони: від патерналізму до партнерства».

В обговоренні взяли участь:

БІЛА Світлана Олексіївна	завідувач відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень
БОЙКО Олена Анатоліївна	начальник відділу координації регіональних економічних служб Департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки України
БОЙКО-БОЙЧУК Олег Вадимович	голова правління ГО «Агенція концептуального аналізу проектування та управління»
ВАЛЮШКО Іван Васильович	провідний спеціаліст відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень
ВОРОТІН Валерій Євгенович	радник директора Національного інституту стратегічних досліджень
ГРИНЧУК Наталія Михайлівна	заступник завідувача кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України
ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович	перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень
ЖЕШОТАРСЬКІ Броніслав	другий секретар Посольства Республіки Польща в Україні
ЖУК В'ячеслав Іванович	завідувач сектору регіонального моніторингу Національного інституту стратегічних досліджень
ЖУК Петро Володимирович	старший науковий співробітник Інституту регіональних досліджень НАН України
ЗАБУКОВЕЦЬ-КОВАЧИЧ Таня	керівник групи експертів проекту «Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні»
ЗБАРАЦЬУК Олександр Вікторович	заступник завідувача відділу з питань регіонального розвитку Департаменту регіональної політики та місцевого самоврядування Секретаріату Кабінету Міністрів України
КАМПО Володимир Михайлович	суддя Конституційного Суду України

КУШНІР Марина Олексіївна	головний консультант відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень
ЛУПАЦІЙ Володимир Стефанович	радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень
ЛЯШН Дмитро Вадимович	старший науковий співробітник відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
МОЛДОВАН Олексій Олександрович	завідувач сектору грошово-фінансової стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
ОБОЛЕНСЬКИЙ Олексій Юрійович	директор Інституту регіонального управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління
ПОБЕРЕЖНИЙ Юрій Петрович	головний консультант-інспектор Головного управління з питань регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України
ПОКРИШКА Дмитро Степанович	завідувач відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
ПРОШКО Вадим Якович	член групи незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи
САНЖАРОВСЬКИЙ Ігор Миколайович	керівник Проекту «Регіональне врядування і розвиток»
ТКАЧУК Анатолій Федорович	голова ГО «Інститут громадянського суспільства»
ТРЕТЯК Юрій Іванович	виконавчий директор Асоціації агенцій регіонального розвитку, експерт з політики регіонального розвитку проекту «Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні»
ФЕДОРЕНКО Владислав Леонідович	радник Міністра юстиції України
ФИШКО Євген Олександрович	перший віце-президент Асоціації агенцій регіонального розвитку
ЧМИР Олена Сергіївна	заступник директора з наукової роботи НДЕІ Міністерства економіки України
ШЕВЧЕНКО Ольга Валеріївна	завідувач сектору стратегій регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

**ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович,
перший заступник директора
Національного інституту стратегічних досліджень**

Шановні колеги!

Від імені керівництва Національного інституту стратегічних досліджень щиро дякую всім учасникам за те, що відгукнулися на наше запитання.

Питання регіональної політики та регіонального розвитку знаходиться в центрі уваги як відділів Інституту, так і його регіональних філіалів. Результатом наших досліджень стали напрацювання низки наукових матеріалів, аналітичних доповідей, рекомендаційних документів до Послання Президента України тощо.

На нашу думку, одним з основних завдань, що стоять перед нашою державою, є вихід із кризової ситуації, а потенціал цього виходу значною мірою знаходиться в регіонах. Тому сьогодні патерналістські відносини між центром і регіонами, а саме пасивне очікування на місцях допомоги з Києва має змінитись активнішою участю регіонів у подоланні кризових явищ, мотивацією до максимально ефективного використання їх власного потенціалу для прискорення економічного й соціального розвитку. Тому хотілося б, аби наше обговорення допомогло знайти такий шлях.

Надаю слово для презентації позиції Інституту щодо заявленої проблематики завідувачу відділу регіонального розвитку, доктору наук з державного управління Світлані Олексіївні Білій.

**БІЛА Світлана Олексіївна,
завідувач відділу регіонального розвитку
Національного інституту стратегічних досліджень**

Під час дослідження міжрегіональних відносин та регіонів і держави основна увага приділялася економічним аспектам, зокрема й системним дисбалансам регіонального економічного розвитку. Саме економіка визначає основні проблеми та диспропорції, що віддзеркалюються на соціально-економічному розвитку регіонів.

Аналізуючи ці проблеми, слід наголосити на екстенсивному та моноструктурному характері розвитку регіонів, посиленні замкненості їхніх господарських комплексів тощо. Про це свідчать,

наприклад, показники зовнішньої торгівлі, що хоча й характеризуються позитивним сальдо, проте значно різняться між регіонами за обсягом. Так, частина Донецької, Дніпропетровської областей та м. Києва складає 54,5 % від загальноукраїнського обсягу експорту товарів і 56 % від обсягу імпорту, а питомо вага Волинської, Житомирської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Рівненської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Чернівецької, Чернігівської областей та м. Севастополя – не перевищує 1 %. Збільшується дисбаланс інвестиційної привабливості регіонів. Загальний обсяг іноземних інвестицій за перше півріччя 2010 р. у м. Києві становить 7292 тис. дол. на одного мешканця (тоді як у Тернопільській області – 56,4 тис. дол, тобто менший у 120 разів).

Слабко розвинені у регіонах виробнича, транспортна, соціальна інфраструктура; понад 70 % українських доріг потребують капітального ремонту та модернізації; неефективно використовується людський потенціал. Загалом управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні характеризується низькою результативністю.

Певною мірою проблеми неефективного управління розвитком регіонів спричинені недосконалістю адміністративно-територіального устрою, що пов'язано з наступним:

- неунормованістю статусу громади як дієвої первинної структурної одиниці системи публічної влади в Україні;
- надмірною подрібненістю адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що знижує ефективність їх функціонування (наприклад, кількість сіл в Україні, в яких мешкає менше 50 осіб, складає 3721); це спричиняє проблеми з подрібненістю бюджетів, їх дотаційністю, неможливістю здійснення проектів, які б мали соціально-економічний ефект;
- невпорядкованістю класифікації адміністративно-територіальних одиниць, невизначеністю меж населених пунктів (т. зв. «матрьошки», перетинання юрисдикції різних суб'єктів на одній території), що заважає ефективному функціонуванню місцевої влади;
- невідповідністю національних стандартів статистичної системи класифікації та звітності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня європейським стандартам NUTS.

Крім зазначеного, побудові партнерських відносин держави та регіонів заважає наступне:

- відсутність рівноправних відносин між центром і регіонами;
- надмірна централізація управління, посилення «ручного» управління, втручання центру в роботу місцевих органів влади, в т. ч. органів місцевого самоврядування;

- інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями щодо розподілу повноважень;
- посилення політизації діяльності місцевих рад та їх усунення від вирішення нагальних проблем місцевого розвитку;
- недосконалість міжбюджетних відносин;
- неефективна кадрова політика;
- відсутність реальних механізмів залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування.

Наслідком посилення «ручного» управління є втручання місцевих державних адміністрацій у роботу органів місцевого самоврядування, перерозподіл бюджетних коштів, відсутність бачення стратегічної перспективи вирішення питань місцевого розвитку, зростання обсягів дотацій та субвенцій місцевим бюджетам і збільшення дефіцитів місцевих бюджетів. Зокрема, частка трансфертів у структурі місцевих бюджетів за I півріччя 2007 р. складала 43,2 %, тоді як за I півріччя 2010 р. – 49 %. Доходи місцевих бюджетів у зведеному бюджеті у 2007 р. склали 26 %, і їх частка не змінилась у 2010 р., при цьому видатки місцевих бюджетів зросли з 42 % до 46 % відповідно.

Фактична відсутність самостійності регіонального управління призводить до того, що більшості програмних документів, розроблених на регіональному рівні, притаманний декларативний характер. Існує велика кількість регіональних цільових програм, але вони здебільшого не узгоджуються зі стратегією соціально-економічного розвитку відповідного регіону і не передбачають досягнення конкретних стратегічних цілей, підвищення конкурентоспроможності регіонів тощо.

Інша проблема – уповільнення процесу укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. На сьогодні такі угоди укладено лише з Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою та Івано-Франківською областями. Угоди з рештою областей – лише на стадії обговорення.

Суттєвою проблемою, що виходить за рамки регіональної тематики, є неефективність системи перерозподілу національного доходу, в т. ч. гіпертрофоване зростання видатків бюджету на фінансування соціальної сфери, відірваність цього процесу від реального стану національної економіки. Темпи зростання ВВП на кінець 2009 р. порівняно з 2004 р. становили 21 %, а реальні доходи населення зросли на 71 %. Тобто населення звикло до практики вирішення соціальних проблем за рахунок держави. У поєднанні із застарілою структурою виробництва в країні, з його екстенсивним розвитком та сировинною спеціалізацією це спричиняє «проїданя» державних коштів.

Досвід ЄС свідчить, що державна допомога виділяється передусім мешканцям депресивних регіонів (в індивідуальному порядку), на подолання наслідків природних лих та надзвичайних ситуацій, на стимулювання економічного зростання, здійснення проектів, що мають мультиплікативний ефект (наприклад, розвиток транспортної інфраструктури) та сприяють зростанню конкурентоспроможності економіки в посткризовий період тощо. Останній аспект вельми актуальний з погляду на світову фінансово-економічну кризу. Якщо ігнорувати процес інноваційного розвитку й зосередити увагу на поточному споживанні, то через 5–10 років Україна «пастиме задніх». Як приклад, в Ірландії, що була лідером за падінням ВВП унаслідок кризи, 72 % підприємств вкладають кошти в інноваційний розвиток.

Можна виокремити шляхи налагодження партнерських відносин між державою та регіонами. Передусім, необхідний системний підхід: комплекс реформ у сфері суспільно-політичного розвитку з метою розбудови громадянського суспільства, конституційна та судова реформи, модернізація виборчої системи, адміністративна та адміністративно-територіальна реформи, запровадження антикорупційного контролю тощо.

Важливу роль відіграє інституційно-правове поле регіонального розвитку. Нагальною проблемою є прийняття законів про території перспективного розвитку, про засади державної регіональної політики.

Необхідним є реформування міжбюджетних відносин: розширення фіскальної бази, об'єднання адміністративно-територіальних одиниць для укрупнення бюджетів, пошук небюджетних ресурсів тощо.

Створення інституційного середовища – дуже важливий аспект регіонального розвитку. Йдеться про агенції та фонди регіонального розвитку, державні агентства з розвитку й інвестицій та їх територіальні представництва.

Стимулювання регіонального розвитку можливе за допомогою укладання угод, за рахунок виконання державної програми з розвитку малих міст, реструктуризації старопромислових регіонів та подолання їх монофункціональності, пошук точок зростання на регіональному рівні.

Базовими питаннями нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку є: чітке унормування правового статусу утворень субнаціонального рівня, тобто регіонів держави; розподіл повноважень між центром і регіонами на засадах субсидіарності; приведення правової моделі організації влади у відповідність до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

На нашу думку, все більшої актуальності набуває питання визначення засад державної регіональної політики як складової націо-

нальної безпеки й унормування цього положення у відповідному законодавчому акті. Основним завданням з удосконалення державної регіональної політики є реформування системи адміністративно-територіального управління та розвиток місцевого самоврядування. Базовими питаннями в цій сфері є:

- прийняття концепції реформування адміністративно-територіального устрою та унормування статусу громади;
- ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;
- упровадження громадського контролю, кадрове забезпечення й використання міжнародного досвіду для створення ефективного місцевого самоврядування.

У сфері реформування міжбюджетних відносин:

- передача частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування;
- розвиток ринку цінних паперів та активна діяльність місцевих органів влади та самоврядування;
- горизонтальне бюджетне вирівнювання.

Наступне важливе питання – пошук точок зростання за рахунок активізації локальних ресурсів та формування мультиплікативних ефектів. В Україні найбільшими перспективними точками зростання є транспортна інфраструктура, комунікації, енергетичний сектор, дослідження та інновації, соціальна інфраструктура. Ці рекомендації є узгодженими з європейською регіональною політикою. Проте якщо європейським країнам можна зосередитися на вирішенні інфраструктурних питань, то Україні варто розвивати п'ятий технологічний уклад і робити заявку на інноваційний розвиток, що дасть довгостроковий ефект. Центрами цих інноваційних зрушень мають бути регіони, ресурси для цього є у Харківській, Донецькій, Дніпропетровській областях. Однією з форм підтримки «точок зростання» є формування інноваційно-орієнтованих кластерів.

Наступним напрямом регіональної політики є партнерство регіонів із зарубіжними країнами, використання потенціалу транскордонного співробітництва, формування транскордонних туристичних кластерів (наприклад, Золочівський замок, Україна – Гайвородський, туристичні кластери Кам'янець і Дивосвіт, Хмельницька область).

Першочерговими заходами щодо стимулювання розвитку регіональних економік та консолідації господарського простору є:

- укладання угод щодо регіонального розвитку;
- узгодження положень цільових регіональних програм і стратегій з державними програмами;

- першочергове фінансування проектів у рамках підготовки до проведення Євро-2012;
- формування інноваційно-технологічних кластерів;
- залучення потенціалу державно-приватного партнерства.

Держава має формувати єдині правила гри на всій території та підтримувати конкурентоспроможність регіонів і на рівні національної економіки. Очікуваними результатами будь-яких реформ є зростання зайнятості, добробуту та формування громадянського суспільства.

Шлях від патерналізму до партнерства є довгим і непростим. Просимо учасників розмови за «круглим столом» поділитися досвідом вирішення цих проблем.

**ЗАБУКОВЕЦЬ-КОВАЧИЧ Таня,
керівник групи експертів проекту
«Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні»**

Для продовження вже розпочатого аналізу, обговорених проблем пропонуємо вашій увазі модель регіонального розвитку в європейських країнах. Якщо поглянути на ЄС як на Україну, а на країни ЄС – як на регіони України, то можна помітити досить сильний зв'язок. Передусім політика регіонального розвитку в ЄС є однією з пріоритетних, а на її реалізацію витрачаються значні фінансові ресурси. Політика побудована як знизу вгору, так і згори вниз: країни ЄС розробляють свої планувальні документи знизу, а фінансування надходить згори. Проте це не означає, що ми маємо централізовану систему, оскільки принцип субсидіарності свідчить, що країни займаються лише плануванням, а кошти на реалізацію проектів знаходяться на вищому рівні. Збалансування регіонального розвитку вже не є пріоритетним, але воно залишається умовою при розподілі коштів з Європейського фонду регіонального розвитку.

Друге завдання регіонального розвитку ЄС – стимулювання центрів економічного зростання через підтримку інновацій, але йдеться не про підтримку окремих галузей, а про підтримку територій, тобто набору галузей на окремій території. Розвиток сільських територій є також дуже важливим для ЄС через необхідність виробництва продуктів харчування.

Доступність публічних послуг (дорожня інфраструктура і транспорт) важлива не лише в якості задоволення соціальних потреб, але й для підтримки окремих секторів економіки, наприклад, туризму.

Транскордонна співпраця країн-членів зі східними країнами також є дуже важливою для ЄС.

Основні ресурси надходять зі структурних фондів, кошти з яких виділяються на користь тих країн, що потребують допомоги. Наприклад, Польща отримала на фінансування регіонального розвитку протягом 2007–2013 рр. 100 млрд євро. Ці величезні кошти підтверджують важливість регіонального розвитку для Європейського Союзу.

Варто звернути увагу на те, що має зробити держава для отримання цих коштів. Мова йде про планування; планувальний документ є предметом переговорів, тому має бути виконаний якнайкраще. ЄС сплачує 75 % вартості реалізації цього плану, країна – 25 %. Йдеться саме про ті заходи та проекти в плані, що співпадають із цілями ЄС. Якщо ж держава визначила інші або додаткові цілі, вона фінансує їх самостійно.

Планування здійснюється і знизу, і згори: на найвищому рівні перебуває національний план розвитку, в якому представлені всі сектори; державна стратегія регіонального розвитку є планом другого порядку, а план реалізації стратегії регіонального розвитку є основою для переговорів і подальшого фінансування.

Фінансування регіонального розвитку відбувається наступним чином. Кошти надходять до міністерства фінансів, а решту 25 % дофінансовує держава. У кожній країні діє фонд регіонального розвитку, і спосіб децентралізації використання коштів – справа кожної держави. Всі країни-члени мають щонайменше 15 років досвіду реалізації таких проектів, тому процедури закупівель є завжди чіткими і їм притаманний загальноєвропейський характер.

З країнами-кандидатами ситуація складніша, оскільки вони не мають достатньої спроможності для реалізації проектів регіонального розвитку. Тому в цих країнах створюються центральні органи фінансування й контракування (підписання контрактів з виконавцями конкретних проектів). У таких країнах система розподілу коштів недостатньо децентралізована.

Важливо, щоб країна-кандидат у переговорному процесі чітко зазначила три органи, необхідні для реалізації політики регіонального розвитку: орган управління, орган фінансування та орган реалізації політики. Як орган управління може використовуватися будь-яке міністерство, оскільки для потреб регіонального розвитку міністерство регіонального розвитку не є обов'язковим: так, лише 6 країн-членів ЄС мають такі міністерства. Органом фінансування завжди має бути міністерство фінансів. Що стосується реалізації, то все залежить від конкретної країни, адже існують як національні, так і децентралізовані агенції регіонального розвитку.

Чи можливо реалізувати подібну схему в Україні? Однозначно можна. Потрібна політична воля, а також зобов'язання з боку держав-

ного бюджету щодо фінансування проектів регіонального розвитку в такий спосіб, щоб ці кошти регіони могли використовувати на свій розсуд. Крім того, реальний розвиток у регіонах на 75 % фінансується «донорами», але потрібно, щоб їх дії були добре скоординованими. Донор не повинен сам вирішувати, що потрібно робити в тому чи іншому регіоні. Регіон повинен мати стратегію та операційний план свого розвитку, щоб «донор» міг максимально допомогти.

Чи збирається ЄС масштабніше підтримувати регіональний розвиток в Україні? Йдеться про кошти, що можуть бути використані в регіонах на конкретні проекти розвитку. ЄС хоче допомогти, і обсяг коштів для конкретного регіону може вдесятеро перевищувати ті, що він отримує сьогодні. Проте європейські платники податків вимагають певних гарантій: необхідними є чіткість системи планувальних документів (стратегій, операційних планів з усіма елементами та принципами) та системи фінансування. Іншою умовою є постійний діалог між двома сторонами.

Ознайомлення з українськими реаліями засвідчило наявність хаотичної системи планування: існує 340 державних програм, що стосуються регіонів. При цьому регіональний розвиток – це не економіка, не інфраструктура, не туризм, не навколишнє середовище – це сектори, що знаходяться на конкретній території. Також в Україні є багато галузевих стратегій та інших нормативно-правових документів.

Продуктивні сектори, що створюють додану вартість, мають підтримуватися політикою держави, просторовим плануванням, іншими механізмами, які використовує держава для того, щоб продуктивні сектори могли якомога простіше заробляти гроші. Фактично ця система має бути відображена в національному плані розвитку країни: куди країна хоче рухатися щодо кожної галузі, і як усі ці чинники можуть допомогти підтримати розвиток згаданих секторів. Насправді важко з'ясувати, куди рухається країна, якщо прочитати всі 340 програм і стратегій.

ТКАЧУК Анатолій Федорович,
голова громадської організації
«Інститут громадянського суспільства»

В Україні діє багато законів, що стосуються регіонального розвитку, зокрема й Закон «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики». Так, основними засадами політики є зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального

поділу праці та створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики. Ці норми мають бути якомога швидше реалізовані в системному законодавстві.

Для чого це потрібно зробити? Ми маємо Державну стратегію регіонального розвитку, ухвалену Кабінетом Міністрів України. Як при її ухваленні був представлений механізм інтересів регіонів і громад – невідомо. Разом з тим ми маємо стратегії розвитку регіонів. При цьому значна кількість новопризначених голів обласних державних адміністрацій, так само як і голови районних адміністрацій та рад, навіть не знають про те, що в області є регіональна стратегія. На багатьох сайтах обласних державних адміністрацій чи обласних рад складно знайти цю стратегію. Якщо ми подивимося, чи відповідають документи різних рівнів національній стратегії, та порівняємо з угодами, укладеними з областями, то побачимо, що вони не кореспондуються. В системі планувальних документів відсутній порядок.

Чи треба вигадувати щось додатково, суто українське? На мою думку, необов'язково. Якщо поглянути на досвід наших сусідів, то побачимо, що в кожній країні, яка інтегрувалася до ЄС і за останні 5-7 років обігнала Україну за всіма показниками, ухвалили прості закони. І згідно з ними працюють, фінансують реальні проекти регіонального розвитку, що дають результат.

Якщо проаналізувати документи регіонального рівня (стратегії розвитку регіонів), можна побачити, що в багатьох випадках не визначена мета розвитку регіону. А отже, неможливо зрозуміти засоби та визначити ресурси тощо. В результаті підготовка стратегій перетворилася на процес заради процесу, при тому, що всі ці документи мають бути чітко синхронізовані й абсолютно зрозумілі від етапу розробки до етапу реалізації. Тому необхідно синхронізувати стратегії регіонів.

Закон України «Про стимулювання розвитку територій» передбачає розробку стратегій, але не передбачає, як мають ураховуватися, з одного боку, інтереси громад, а з іншого – інтереси держави. Наприклад, при розгляді техніко-економічного обґрунтування будівництва нової залізниці в Причорномор'ї виявилось, що Міністерство транспорту запропонувало будувати її не там, де це передбачено Генеральною схемою планування території України, затвердженою законом. Це зіткнення відомчого та просторового інтересів. На сьогодні парафровано угоди про будівництво переходу в Керченській протоці, а в Генеральній схемі планування території України цього не передбачено.

Основою реалізації європейського досвіду регіонального розвитку є два ключових моменти: просторове розміщення секторальних політик та узгодження цього просторового розміщення, а також чітке та результативне фінансування конкретних проектів. Сьогодні у Верховній Раді України зареєстрований Законопроект «Про засади державної регіональної політики», де передбачена система узгодження таких інтересів. Практика обговорення Податкового кодексу показала, що за відсутності інституційних основ ніякого врахування інтересів бути не може. Тому не може бути розроблена адекватна регіональна політика, яка не буде орієнтована виключно на депресивні території. Чинний Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» орієнтований на депресивні території. Водночас шість законів, зареєстрованих у парламенті, пропонують розширення переліку депресивних територій. Але ж якщо не вистачає ресурсів на підтримку чотирьох депресивних територій, то на двадцять їх точно не вистачить. Тому підходи має бути суттєво змінені.

Необхідно звернути увагу на інструмент, що викликає настороженість, і без якого навряд чи можна говорити про реалізацію конкретних проектів – фінансування через Державний фонд регіонального розвитку. У цьому році чергового разу розподілялися субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів – 1,7 млрд грн. З них 500 млн грн отримав Крим. Можливо, потреби автономії більші, ніж у решти регіонів, є сумніви, що це справедливо і дасть ефект, який можна буде відслідкувати. Бюджетне фінансування – це фінансування на рік, за цей термін великий проект реалізувати майже неможливо і так само неможливо оцінити. Тому якщо навіть у рамках бюджету виділити кошти, що забезпечують фінансування конкретних проектів, ми відійдемо відразу від кількох ризикованих речей. Сьогодні кошти на соціально-економічний розвиток регіонів розподіляються через систему лобізму – залежно від того, хто є в уряді і чи має доступ до механізмів фінансування (в минулому році Львів отримав 190 млн, у цьому році – 500 млн отримав Крим). Як відійти від такого «ручного» режиму? Тільки якщо фінансуватимуться конкретні проекти (причому проект має відповідати стратегії регіонального розвитку, а вона – стратегії регіонального розвитку держави). Це документи, що приймаються в різний час різними людьми, тому забезпечити синхронне лобювання майже неможливо. Тим більше, що європейський досвід свідчить – ця система працює.

**ФІШКО Євген Олександрович,
перший віце-президент Асоціації агенцій
регіонального розвитку України**

Якщо поглянемо на основні документи, якими керуються місцеві державні адміністрації, територіальні громади, то побачимо, що, на жаль, вони були розведені в часі. Річна програма соціально-економічного розвитку визначає пріоритети, а фактичне кореспондування з бюджетом мінімальне. Це має бути єдиний документ, якщо ми говоримо про реалізацію стратегії. Чинний Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» практично не діє. При дефіциті бюджету у 150 млрд грн не вистачає ресурсів на реалізацію угод щодо регіонального розвитку. Фактично підміняється в цілому непогана ідея, яку ми запозичили у колег із Франції, але реалізація якої у нас просто у плачевному стані. Фактично на цей закон треба накласти мораторій, виходячи із ресурсного забезпечення, або застосовувати нові підходи. Переконуємо себе в необхідності сучасних цивілізованих стандартів у регіоналістиці, в нових підходах до розвитку місцевих територіальних громад, проте люди, які здійснюють цю політику, керують відповідними державними органами, не йдуть на контакт із громадськістю.

**ПРОШКО Вадим Якович,
член групи незалежних експертів з питань
Європейської хартії місцевого самоврядування
Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи**

Відома істина: перш ніж починати дискусію, слід домовитися щодо термінології. В Україні дуже обережно треба використовувати термін «регіон», оскільки він уже достатньо чітко визначений в європейських документах (Європейській хартії місцевого самоврядування, Європейській хартії регіонального самоврядування, яка не одержала достатньої підтримки, але як документ існує).

Отже, що таке регіон? Це адміністративно-територіальна одиниця, в якій є рада, обрана всім населенням, працює під свою відповідальність і в інтересах свого населення, має власний виконавчий орган, власні виключно широкі повноваження, фінансові ресурси і може здійснювати власну податкову політику тощо. Коли ми говоримо про регіональну політику в Україні, то, скоріше, треба використовувати інші терміни, говорити про територіальний, обласний, але не про регіональний розвиток.

Я абсолютно впевнений у тому, що в 1996 р., коли було прийнято Конституцію України, коли готувався Закон «Про місцеве самоврядування», і було закладено філософію системи державних адміністрацій, – саме так було закладено фундамент того стану української економіки, в якому вона знаходиться й нині: передостаннє місце в Європі. Чому? Коли великий олігарх має певні проблеми, він звертається до свого уряду. Це абсолютно нормальна практика лобіювання. Не треба забувати, що олігархи дають сотні тисяч, якщо не мільйони робочих місць, створюють величезну частину ВВП, і теза про те, що все добре для General Motors, добре для США, ще не втратила своєї важливості. Якщо ми опустимося на рівень нижче, побачимо, що на рівні регіону існують олігархи регіонального рівня, які теж мають власні інтереси, і на рівні штату, землі, воєводства вони ведуть діалог з урядом, і регіональний уряд безумовно зацікавлений у тому, щоб підтримати власного виробника, хоч він і місцевий олігарх.

Куди йти в Україні олігархам обласного рівня, з ким розмовляти? Рада – безправний орган без власних повноважень; голова державної адміністрації змінюється майже щороку, перед ним стоять абсолютно чіткі завдання: забезпечити певний результат на наступних виборах і своєчасне стягнення податків, – тому вони не мають ні часу, ні бажання, ні можливостей для того, щоб підтримати виробника в межах своєї області, району тощо. Доти, доки ми в Україні не створимо реальне самоврядування на рівні району, області, відповідальне перед своїм населенням, у нас в областях будуть формуватися плани розвитку за принципом «начальник сказав – ми напишемо». Ці плани не відповідатимуть реальній ситуації, і ніхто з них не буде зацікавлений.

**ЛУПАЦІЙ Володимир Стефанович,
радник при дирекції
Національного інституту стратегічних досліджень**

Хочу продовжити дискусію. У виступах зафіксовано дві проблеми. Перша – останніми роками тема регіональної політики перебуває на периферії політичної уваги в країні, незалежно від зміни влади. Очевидно, треба знаходити нові шляхи внесення цієї регіональної проблематики в реальний порядок денний політичних процесів. На мою думку, оскільки сьогодні у фокусі політичних дискусій знаходяться декларації стосовно економічних реформ, то очевидно, що нам треба висувати тезу про регіональний вимір економічних реформ в Україні. Таким чином ми потрапляємо в реальний політичний контекст і отримуємо можливість викласти змістовні проблеми, що є у цій сфері.

Друга проблема. Повністю погоджуюся стосовно обережності вживання терміна «регіональна політика» та профанації його змісту. В Україні навіть законодавчо оформили цю профанацію. Не маючи відповіді, що таке «регіон», що таке «макрорегіон», ми просто назвали область регіоном. І вирішили всі проблеми. Переконали, що доки ми не повернемося до постановки питання про нове макрорегіональне бачення України, ми ніколи не просунемося в регіональній політиці. Тому що пропонуваній європейській інструментарій, безумовно, потрібний (він опрацьований і його можна запроваджувати). Тільки постають питання: в межах яких об'єктів і що називати регіоном?

Зазначу, що у нас немає навіть достеменного уявлення про те, що собою сьогодні являє Україна в регіональному вимірі? Про це багато говорять, усі констатують, що зростають міжрегіональні диспропорції, розриви тощо. Я би посилив цю тезу: у нас не те що зростає розрив, у нас відбувається сегрегація, територіальна сегрегація. Формуються замкнені анклавні трьох типів: депресивні; анклавні, що балансують на межі виживання; території, де є зростання, але немає розвитку, тобто про якість зростання взагалі не йдеться. Ці три компоненти живуть кожний своїм життям. Це означає, що в країні втрачається можливість реалізації будь-якої політики в загальнонаціональному масштабі. Тому що якість і відмінності між цими територіальними анклавами такі, що фактично для кожного з них потрібно проводити процедуру кластеризації. Тобто не можна середньостатистично підійти до цієї проблеми й ужити заходів.

І нарешті, якщо говорити про практику, що реалізовувалася в Україні, то вона свідчить про те, що є ще один важливий момент. Доки не буде розуміння, що таке функціонування територій чи регіонів і що таке розвиток та інфраструктура, яка забезпечує розвиток, реальних зрушень не буде. Тобто ми бачимо, що навіть будь-які новації реалізуються так: під угодами про територіальний розвиток і під маркою стратегій фактично відбувається оформлення капіталовкладень або державних субсидій. Але це не розвиток, це не стратегія розвитку, це не має жодного відношення до розвитку.

БОЙКО-БОЙЧУК Олег Вадимович,
голова правління громадської організації
«Агенція концептуального аналізу,
проекування та управління»

Усі попередні виступи зачіпали проблематику забезпечення цілісності різних просторів, що мають відношення до регіонального розвитку – нормативно-правового, управлінського, економічного. Тоб-

то розмова була сконцентрована на проблемі простору, але простір хтось відтворює. І давайте проведемо такий собі гіпотетичний експеримент. Скільки років вистачить для того, щоб упорядкувати все це? Припустімо, на це піде два роки. Давайте уявимо собі, що через два роки всі проблеми, які тут порушувалися, будуть вирішені. Тобто ми маємо збалансовану, без протиріч, абсолютно якісну систему, що забезпечує проходження управлінських сигналів, формальне забезпечення управлінських критеріїв тощо. Якщо це здійснилося, чи отримаємо ми протягом наступних п'яти років певний якісний прорив? Висловлю свою думку. Суб'єкт – народ, територіальні громади міст – має свої закономірності розвитку. І тому регіональна політика стає заручником культурної, демографічної, інформаційної політики держави тощо.

Щоб ми робили обережні прогнози щодо подальшого регіонального розвитку, наведу деякі очікування. Я спираюся зараз тільки на міжнародні дослідження, тому що вони мають для нас нормативний характер. Ось прогнози: знелюднення території; соціальне навантаження на одного працівника (через 15 років ми випередимо середні світові показники, на одного працюючого припадатиме 1,6 % пенсіонера); матимемо іншу структуру населення за рахунок міграційних процесів (у 2025 р. – 25 % іноземної присутності внаслідок міграційних процесів). Усе це накладається на обговорювані тут проблеми регіонального розвитку. Тому можна зробити висновок, що неврахування концептуальної проблеми забезпечення відповідності властивостей суб'єкта і складності, цілісності того простору, який ми відбудовуємо, – це невідповідність, яка просто не враховується і призводить до того, що вибудовані плани не здійснюватимуться.

**ЖУК Петро Володимирович,
Старший науковий співробітник
Інституту регіональних досліджень НАН України**

Щойно мав нагоду бути присутнім на колегії Мінрегіонбуду, де був представлений пакет документів про адміністративно-територіальну реформу. Проблематика, поставлена в сьогоднішній вступній доповіді, стосується питань, які там розглядалися. На мій погляд, бачення цієї проблематики НІСД і Мінрегіонбуду відрізняються. Вочевидь, те, що пропонується Мінрегіонбудом, мало що змінює в теперішній ситуації, і реформування на основі документів, котрі вони пропонують, важко собі уявити.

Зупинюся на головному питанні. Де має бути центр влади і ресурси? Нагорі – і розподілятися згори? Чи все-таки значною мі-

рою вниз і вкладатися в суб'єкт? Але не з самого центру, «згори», тому що тоді цей суб'єкт буде ледь видно, а напевно, ближче до цього суб'єкта. Ті документи, що виноситимуться Мінрегіонбудом, цього не показують. До речі, питання, на яке зверталася увага: не виписано, що таке низова, найголовніша ланка адміністративно-територіального устрою – це міська, сільська, селищна громада, або, як у проекті документів, рада. Вони повинні бути чіткіше окреслені. Досвід наших польських колег показує, що напередодні вступу до ЄС вони провели адміністративно-територіальну реформу, і вона виявилася дуже вдалою. Вони пішли шляхом укрупнення. Але якщо нам іти шляхом укрупнення, виникає те саме питання: в громаді, яка включає в себе 10–15 сіл, виникне периферія. Якщо у нас зараз у кожній сільській раді є 2–4 периферійні поселення, то їх виникне ще більше. Проте ми розуміємо, що при такій подрібненості адміністративно-територіального устрою важко вирішувати проблеми. Тобто є такі питання, які ніби не особливо масштабні, але якщо в них виникнути, то вони дуже важливі.

І друге питання, на яке я хотів звернути увагу, це інструменти територіального розвитку. Був дуже дієвий інструмент – території пріоритетного розвитку. Він «витягнув» м. Нововолинськ (депресивний шахтарський регіон) із дуже глибокої ями. А нині цей інструмент не використовується. Можливо, він не зовсім іде в руслі стратегії інструментів підтримки територіального розвитку ЄС, але він нам дуже необхідний.

Сьогодні про депресивні регіони було сказано не те, щоб зверхньо, але якось підпорядковано. А депресивні регіони в Україні поширюються дуже швидкими темпами. Фактично всі Карпати, за винятком кількох рекреаційних центрів, є депресивним регіоном. І для них потрібні відповідні інструменти. Я колись вивчав, як у Швеції це робиться. Вибудовувалася система стимулювання територіального розвитку, здійснювався поділ на макрорегіони з особливою політикою підтримки, з механізмами прямої дії – структурними дотаціями, компенсаціями за створення робочих місць – і вони виявилися дієвими. Сьогодні, слухаючи на колегії про основи державної регіональної політики, побачив, що там таких інструментів прямої дії немає. Є угоди, але мені здається, що ця угода недієва при обмеженості ресурсів. Якби були механізми прямої дії, це було б ефективніше. І вирішувалося б автоматично, а не в кабінеті у чиновника.

**ЧМИР Олена Сергіївна,
заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного економічного інституту
Міністерства економіки України**

Во время дискуссии я для себя акцентировала два вопроса, которые меня беспокоили. Первый – что же нам делать? Нам нужно создавать и активно поддерживать точки роста, находить их, стимулировать, вкладывать туда всевозможные интеллектуальные, организационные, финансовые ресурсы и таким образом стимулировать прогресс? Или все-таки нужно говорить о том, что есть громадное количество территорий, где не выполняются обязательства, взятые на себя государством по доступу к публичным административным услугам (здравоохранение, система жизнеобеспечения и т. д.)?

Так что же мы должны для себя выбрать при наших очень скудных ресурсах, возможностях управления процессами регионального развития? Мы будем концентрироваться на точках роста, развивать шестой технологический уклад и инструменты, которые могут быть с этим связаны? Или мы все-таки будем пытаться поддержать население, пытаться изыскать ресурсы, инструменты, возможности для того, чтобы вытащить регионы из этой депрессии?

И второй вопрос, возникший в связи с нашей дискуссией, – это инструментарий. Не найдя адекватный, сильный на сегодня государству инструментарий воздействия на экономическое, социальное, культурное развитие (адекватный моменту, ориентированный на максимальную эффективность), бессмысленно выбирать приоритеты – мы их не сможем реализовать. Какой это должен быть за инструментарий?

Действительно, был у нас, во-первых, опыт, начиная с 1995 года, свободных экономических зон и территорий приоритетного развития. То есть создавали некие точки роста там, где речь шла о свободных экономических зонах, ориентированных на внешний рынок, на повышение конкурентных преимуществ. Во-вторых, пытались поддержать через инструментарий территорий приоритетного развития те из них, которые не имели других возможностей для саморазвития.

В свете нового Налогового кодекса, тех налоговых инструментов, которые были у нас ранее и использовались, наверняка уже не будет. И мне очень сложно представить, какую линейку инструментов мы сегодня можем назвать, чтобы они сработали на среднесрочный период и чтобы были доступны нам с точки зрения законодательства, экономики, фискальной системы и т. д.

**ТРЕТЯК Юрій Іванович,
виконавчий директор Асоціації агенцій
регіонального розвитку, експерт з політики
регіонального розвитку проекту
«Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні»**

Регіон у світі — це територія, де є певна критична маса для розвитку. Ми сказали про те, що українські області в принципі відповідають цим параметрам. І світовий досвід говорить про те, що кожен регіон має розвиватися відповідно до свого потенціалу, оскільки у кожного регіону є ті чи інші конкурентні чи порівняльні переваги для розвитку. Найявні також депресивні території в межах цих регіонів, або навіть цілі регіони, що є депресивними. І власне завданням державної регіональної політики є те, щоб надати регіонам, які мають потенціали для розвитку, можливість реалізувати ці потенціали, а для депресивних територій — ті інструменти, які можуть пом'якшити ризики розвитку. Проблема в тому, що в Україні взагалі немає фінансування розвитку як такого з боку держави. У нас є єдина соціально-економічна субвенція, яка фінансує соціальну інфраструктуру: ремонти, труби, школи, лікарні — це все дуже потрібно. Але у нас немає жодного фінансового інструменту, який би допомагав розвивати потенціали, відповідати на виклики розвитку на певних територіях і ліквідувати ці ризики. У нас немає таких ресурсів.

Стратегія регіону — це документ, який має об'єднати все населення, весь людський ресурс області, залучити до планування, віднайти потенціали, порівняльні переваги. Ми повинні зрозуміти, що ніколи не розвинемо Україну, регіони через програми адміністрації, які сама адміністрація і реалізовує. А лише через низхідний підхід, через конкретні проекти, які залучають усіх гравців на цій території.

Кожен регіон має як потенціали розвитку, так і певні ризики, на які треба відповідати через конкретні інструменти. Але для цього має бути сформована система, що працює як годинник: планування, фінансування, реалізація проектів і моніторинг. Доки не буде створено системи, що дозволить фінансувати у першу чергу проекти, які реалізують порівняльні переваги чи виводять з депресії, ми ні до чого не дійдемо.

**ВОРОТІН Валерій Євгенович,
радник директора
Національного інституту стратегічних досліджень**

Виникає декілька питань щодо регіонального розвитку та регіональної політики. У першу чергу це питання єдиного бачення регіонального розвитку. Чому стратегії, про які говорилося, сьогодні не спрацьовують? Перша проблема – це конфлікт інтересів різних груп, «кланів», політичних партій тощо, який існував, коли обласні адміністрації готували стратегії, а потім ради приймали ці стратегії. Цей конфлікт інтересів не давав змоги зробити реальний комплексний документ розвитку для того чи іншого регіону.

І друга проблема – відсутність системи моніторингу виконання стратегій і програм соціально-економічного розвитку. Проблеми тут і в показниках, і в діях адміністратора, в об'єктах цього моніторингу, який має допомогти новопризначеним керівникам регіонів налагодити систему єдиного бачення розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях. Мені здається, що сьогодні є можливість певного прориву у цьому напрямі, зокрема, в рамках адміністративно-територіальної реформи, яка готується і, безперечно, буде реалізована.

Нам сьогодні шукають місце в Європі, так само, як Європейський Союз знайшов місце для Польщі як певного буфера між Сходом і Заходом. Але важливо, щоб місце України в Європі не було десь позаду, а щоб це було місце нормальної європейської держави з нанотехнологіями, з потужною промисловістю, а не тільки сільським господарством і постачанням сировини.

**ЖЕШОТАРСКИ Броніслав,
другий секретар
Посольства Республіки Польща в Україні**

Як представник уряду Польщі хочу сказати, що важко давати поради Україні, але подібна ситуація була і в Польщі. Потрібне справжнє самоврядування.

Польща у 1990 р. реалізувала реформу системи самоврядування на першому, гмінному рівні, а в 1999 р. було реформовано другий і третій рівні. Зараз ця система працює. Справжнє самоврядування означає не лише повноваження, а й фінанси. У Польщі таке поєднання спрацювало. А регіональний розвиток відбувався пізніше,

коли прийшли кошти з Євросоюзу, але вони не мали визначального значення.

Тепер щодо запитання, ніби децентралізація може спричинити розвал країни. Боятися не треба. Україна — одна, в ній є просто різні регіони з різними традиціями, як і в будь-якій іншій країні. Перша системна реформа в Польщі — реформа самоврядування найнижчого рівня, яка передала всі повноваження гміні. На початку 90-х років у Польщі опозиція мала лише 30 % місць у парламенті, але змогла наполягти на проведенні реформи, бо влада не бачила в ній загроз. Українська влада боїться втратити свій вплив на регіони.

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Державна регіональна політика: що заважає побудові партнерських відносин з регіонами?.....	4
2. Проблеми законодавчого забезпечення національного регіонального розвитку.....	8
3. Реформування адміністративно-територіального устрою – основа формування ефективних регіональних соціально-економічних комплексів.....	13
4. Точки зростання регіональних економік: пошук та активізація.....	17
5. Зміна формату міжбюджетних відносин: акценти на стимулювання розвитку територій.....	19
6. Транскордонні економічні проекти як передумова зменшення державного патерналізму.....	29
7. Політика розвитку підприємництва та державно-приватне партнерство у налагодженні ефективного діалогу між державою та регіонами.....	33
Рекомендації. Формування інструментарію переходу від патерналізму до партнерських відносин між державою та регіонами.....	36
Матеріали засідання «круглого столу»	41
ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович.....	44
БІЛА Світлана Олексіївна.....	44
ЗАБУКОВЕЦЬ-КОВАЧИЧ Таня.....	49
ТКАЧУК Анатолій Федорович.....	51
ФИШКО Євген Олександрович.....	54
ПРОШКО Вадим Якович.....	54
ЛУПАЦІЙ Володимир Стефанович.....	55
БОЙКО-БОЙЧУК Олег Вадимович.....	56
ЖУК Петро Володимирович.....	57
ЧМИР Олена Сергіївна.....	59
ТРЕТЯК Юрій Іванович.....	60
ВОРОТІН Валерій Євгенович.....	61
ЖЕШОТАРСКИ Броніслав.....	61

Наукове видання

**ДЕРЖАВА ТА РЕГІОНИ:
ВІД ПАТЕРНАЛІЗМУ ДО ПАРТНЕРСТВА**

Літературний редактор: *М. Л. Рубанець*

Коректор: *О. В. Москаленко*

Верстка: *Н. І. Палій*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 20.12.10. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Офс. друк.
Гарн. «PetersburgС». Обл.–вид. арк. 4,36. Наклад 200 пр. Зам. 10-1011

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б
Тел./факс 501–93–01