



**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

***РЕГІОНИ УКРАЇНИ
У ПІСЛЯКРИЗОВИЙ ПЕРІОД:
РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ***

аналітична доповідь

КИЇВ-2011

Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку – К.: НІСД, 2011. – 38 с.

Автори

*Біла С.О., д.держ.упр., проф. – керівник авторського колективу
відділ регіонального розвитку НІСД:*

Шевченко О.В., к.е.н.

Жук В.І.

Кушнір М.О., к.держ.упр.

Валюшко І.В.

Регіональний філіал НІСД у м. Львові

Доповідь підготовлено до засідання „круглого столу” 22 червня 2011 р.

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

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011

ПЕРЕДМОВА	4
1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ.....	5
1.1. СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВУ ЕКЗОГЕННИХ ТА ЕНДОГЕННИХ РИЗИКІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	5
1.2. ДИНАМІКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: РИЗИКИ ПІСЛЯКРИЗОВОГО ПЕРІОДУ.....	7
1.3. РИЗИКИ МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ ТА ПЕРЕШКОДИ ФОРМУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ.....	7
1.4. РИЗИКИ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ЗМЕНШЕННЯ	17
2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ БАЗИС РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: НАПРЯМИ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ.....	19
3. ПІСЛЯКРИЗОВЕ ВІДНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ	26
ВИСНОВКИ.....	30
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	31

ПЕРЕДМОВА

Попри поступовий вихід світової економіки та, зокрема, економіки України з-під впливу чинників потужної фінансово-економічної кризи 2008-2010 рр., у післякризовий період зберігається значний рівень ризиків для процесів розвитку регіонів України. Їх негативна дія посилюється внаслідок домінування екстенсивного типу господарювання, збереження спеціалізації регіонів – лідерів на виробництві та експорті товарів та послуг з низьким рівнем доданої вартості (металургійне виробництво, сировинні товари та напівфабрикати тощо). На цьому підґрунті зростає диспропорційність показників соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблюється диференціація на регіони – «лідери» та проблемні «периферійні» регіони; нарощуються тенденції до формування «замкнених» регіональних економічних просторів та монополізації регіональних ринків, що послаблює внутрішні коопераційні зв'язки, міжрегіональне економічне співробітництво, порушує консолідацію економічного простору країни. Внаслідок цього зростають ризики неспроможності більшості громад та регіонів забезпечити власний розвиток, залучити інвестиційні ресурси та ефективно використати наявний на місцях ресурсний потенціал для досягнення стабільного, збалансованого регіонального та загальнонаціонального соціально-економічного розвитку.

Поєднання системного впливу ендегенних та екзогенних ризиків з диспропорційністю регіонального розвитку, що набула хронічного характеру, ставить перед Україною виклики та стратегічні завдання стосовно розробки та впровадження нової регіональної політики. Нова якість регіонального економічного розвитку передбачає: мобілізацію та використання наявних в регіоні ресурсів на потреби примноження потенціалу розвитку та надання стимулів до економічного зростання; створення стимулів до формування на регіональному рівні економічних «точок зростання» та посилення їх взаємозв'язків із периферією, залучення до цього процесу наявних місцевих матеріальних, фінансових та людських ресурсів; створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання регіонального економічного потенціалу (регіональних та міжрегіональних кластерів, індустріальних парків тощо) як основи інноваційно-інвестиційних структурних зрушень, створення нових робочих місць; покращення інвестиційного клімату в регіонах; формування на регіональному рівні розвинутої інфраструктури (транспортної, виробничої, інвестиційної, соціальної, комунікаційної) тощо. Такі заходи мінімізують негативний вплив ендегенних та екзогенних ризиків на регіональний розвиток, усувають перешкоди на шляху залучення місцевої економіки до процесів регіональної та міжрегіональної кооперації, формування єдиного загальнонаціонального економічного простору, що стає основою для досягнення стабільного, збалансованого, безпечного розвитку регіонів України.

1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ У ПІСЛЯКРИЗОВИЙ ПЕРІОД: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

1.1. Сутність та особливості прояву екзогенних та ендогенних ризиків регіонального розвитку

Кризовий, а надалі і посткризовий період засвідчили, що регіональна політика є надзвичайно чутливою як до зміни загальної макроекономічної ситуації в країні, модифікації заходів загальнодержавної економічної політики, так і до дії *ризиків ендогенного та екзогенного* походження.

Серед *причин виникнення ризику* розрізняють:

- *зовнішні причини*, що обумовлені: змінами законодавства (у тому числі податкового, митного, зовнішньоторговельного тощо); коливаннями ринкової кон'юнктури (насамперед, кон'юнктури світових ринків); інфляційними сплесками (що викликані зростанням цін та зміною поведінки споживачів, валютними коливаннями тощо); зміною політичної ситуації та економічного курсу в країні; настанням надзвичайних ситуацій (повені, посуха) тощо. Такі причини породжують *екзогенні ризики* регіонального економічного розвитку;

- *внутрішні причини*, що обумовлені: історично усталеним рівнем розвитку продуктивних сил регіону, характером його виробничої спеціалізації та участі у системі загальнонаціонального та міжнародного поділу праці; рівнем технологічного оснащення виробництва (станом фізичної та моральної зношеності основних виробничих фондів, активністю процесів розробки та впровадження нових технологій, техніки, інновацій); недосконалістю (відсутністю) дієвого інформаційного забезпечення; неефективністю методів управління системою, що підпадає під вплив ризиків; відсутністю ефективного маркетингу, мотивації та дієвих стимулів до розвитку економічної системи регіону тощо. Ці чинники породжують *ендогенні ризики* регіонального розвитку.

У поєднанні негативний вплив екзогенних та ендогенних ризиків формує низку *викликів* для підвищення конкурентоспроможності регіонального розвитку, регіональних систем; впровадження структурних реформ, модернізації регіональної економіки як невід'ємної складової соціально-економічного розвитку країни.

Серед різновидів *системних ризиків*, що кардинальним чином впливають на *регіональний розвиток*, у світовій практиці визнано:

1. *Ризик відособлення та відокремлення регіону (регіонів) від країни*. Серед найбільш трагічних наслідків настання такого ризику – соціальні потрясіння, розпад країни.

2. *Ризик поглиблення диференціації соціально-економічного розвитку* регіонів у межах країни (а також, поглиблення диференціації соціально-економічних показників у межах окремо взятого регіону). Серед наслідків настання такого ризику – поділ регіонів на «регіони – лідери» («територію розвитку, зростання») та «периферію» («депресивні», проблемні, відсталі території тощо). Як правило, поглиблення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів супроводжується стихійним перерозподілом наявних на місцевому рівні ресурсів (на користь «регіонів – лідерів») та задіянням адміністративних важелів управління регіональним розвитком (у тому числі – практики «ручного управління»), що не вирішує проблему, а лише на короткостроковому часовому відрізку «косметично» її коригує.

3. *Ризик локалізації регіонального розвитку* як правило, супроводжується прагненням до монополізації регіональних ринків, діями місцевої влади щодо їх економічного «відгородження» від конкурентного тиску з боку суб'єктів господарювання інших регіонів. Такі ризики у перспективі призводять до технічного та інноваційного «застою», згортання коопераційних зв'язків, послаблення міжрегіональної економічної співпраці, а у довгостроковому періоді – до вичерпання наявних на місцевому рівні обмежених внутрішніх ресурсів розвитку та економічної відсталості регіону.

4. *Ризик урбанізації* наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. традиційно залишається невід'ємною складовою процесів регіонального розвитку, одним з проявів локалізації

соціально-економічної активності на територіальному рівні. Розбудова мегаполісів та великих міст (транспортно-транзитних, портових, торговельно-логістичних центрів), у свою чергу, створює низку системних соціально-економічних ризиків.

Довідково: Зростання щільності проживання населення як правило, супроводжується соціальною стратифікацією та поляризацією за доходами. Саме у великих містах (столиці, мегаполісах) найбільш наочно проявляється різниця між багатими та бідними; поляристість між доступністю до благ цивілізації та злиденністю. На початок XXI ст. понад 1 мільярд населення країн, що розвиваються, проживали у трущобах міст та мали обмежений доступ до води, каналізації, нормального харчування. Найбідніші мешканці мегаполісів та великих міст становлять соціальну групу, найбільш вразливу до ризиків поширення інфекційних та вірусних хвороб (у т.ч. СНІД), ризику залучення до кримінальних структур, наркоманії тощо. До ризиків урбанізації також відносять: екологічні ризики забруднення навколишнього середовища (загазованість, зростання викидів CO₂); шуми; проблема твердих побутових відходів міст (ТПВ) та їх утилізації; ризики психологічних стресів та захворювань мешканців великих міст тощо). Ці ризики в умовах глобалізації неухильно посилюють свій вплив на регіональний розвиток.

5. *Ризик міграції населення (у т.ч. трудової міграції – тимчасової та постійної) з проблемних (переважно, сільських територій) до мегаполісів, великих міст (центрів економічної активності) має місце як у межах країни так і у міжнародних масштабах. У світовій практиці прослідковується тісний зв'язок між процесами урбанізації (агломерації) та міграції. Зростання міст та локалізація економічного зростання на їх території напряду пов'язана з підвищенням мобільності населення, розвитком торгівлі та ринку послуг (що розвивається швидкими темпами і створює реальну можливість для працевлаштування). Одним з найбільш негативних наслідків прояву ризику трудової міграції у межах окремо взятої країни є «обезлюднення» сільських територій.*

Ризики регіонального розвитку системно пов'язані між собою, взаємообумовлені та взаємозалежні. В умовах глобалізації їх вплив посилюється внаслідок загострення конкурентної боротьби за ресурси, а також під впливом різновекторної дії *ризиків, походження яких має синергетичну природу:*

- ризики регіонального розвитку, що мають історичне (геополітичне) походження. Як правило, чим більше кількість часу (історичний період), протягом якого регіон був складовою країни, тим нижчі ризики нарощування відцентрових тенденцій регіонального розвитку, ризик сепаратизму;

- ризики географічного розташування регіону (обумовлені об'єктивно) і тісно пов'язані з ризиками транспортно-логістичної доступності регіонів, можливої участі регіону у транскордонному співробітництві, участі у транспортно-транзитних розв'язках (регіональних коридорах) тощо;

- ризики етнічно-демографічного походження (пов'язані з історичними умовами розселення, кількісним співвідношенням етнічних груп на території країни (регіону)). Ступінь впливу цих ризиків на регіональний розвиток багато у чому залежить від ефективності державної етнографічно-національної, мовної, гуманітарної політики. В Україні етнічно-демографічні ризики найбільше притаманні АР Крим, регіонам Західної України. Ці ризики у крайній формі свого прояву пов'язані з ризиками настання соціальних потрясінь та політичного відособлення (відокремлення) регіону від країни;

- ризики екологічного забруднення території, пов'язані як з нераціональною господарською діяльністю (промислове забруднення території; відходи життєдіяльності домогосподарств тощо), так і з настанням надзвичайних ситуацій, екологічних катастроф (що призводять до забруднення ґрунтів, вод, повітря на території певного регіону). Екологічні ризики в наш час безпосередньо впливають на стан та перспективи соціально-економічного розвитку регіону. Так, від стану екологічної ситуації на території певного регіону прямо залежать якість людського капіталу (здоров'я, тривалість життя, продуктивність праці тощо); інвестиційна привабливість території; тип та характер економічного зростання (з огляду на його відповідність критеріям сталого розвитку території як пріоритету регіонального розвитку розвинутих країн світу (країн ЄС)).

Світова фінансова криза 2008 – 2010 рр. кардинально не змінила пріоритетність домінування екстенсивного типу господарювання на регіональному рівні (що обумовлює

використання наявних на місцях природних, сировинних, фінансових та людських ресурсів на основі застарілих технологій; високі показники енерго- та матеріалоемності тощо). У поєднанні з впливом *екзогенних та ендегенних ризиків*, екстенсивні чинники обумовлюють швидке зростання *дисбалансів соціально-економічного розвитку регіонів*. Серед найважливіших проявів таких дисбалансів – *структурна розбалансованість економіки регіонів України та їх поділ на індустріальні «регіони – локомотиви»; «проблемні» аграрні та старопромислові регіони, «периферійні» (умовно «депресивні») території тощо.* «Консервація» статусу регіонів за умов їх незмінної спеціалізації у довгостроковому періоді ще більше посилює *ризик поглиблення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів, нарощування тенденцій до монополізації та моноструктурної спеціалізації внутрішніх регіональних ринків.* У свою чергу, ці процеси активізують дію інших *функціональних ризиків регіонального розвитку, у тому числі:*

- зниження інтенсивності міжрегіональних господарських зв'язків;
- нарощування тенденцій до монополізації внутрішніх регіональних ринків;
- «перетягування» ресурсів до регіональних «центрів зростання» з прилеглих та периферійних територій;
- посилення диспропорційності у оплаті праці та якості життя на території країни, проявом чого стає загострення проблем на регіональних ринках праці, зростання розривів у показниках доходів та оплаті праці, зниження показників якості життя на периферійних територіях країни тощо.

Для подолання негативного впливу дії ризиків екзогенного та ендегенного походження на регіональний розвиток, в Україні має бути впроваджена *нова регіональна політика*, мета якої – забезпечити стабільний розвиток економіки і соціальної сфери, сприяти широкому залученню регіонів до міжнародної співпраці та формування ефективних регіональних соціально-економічних систем, спроможних забезпечити після-кризове відновлення та модернізацію на основі задіяння інтенсивних чинників (та факторів) розвитку у загальнонаціональному масштабі. Нова регіональна політика має бути зорієнтована на раціоналізацію відносин «центр-регіони», максимальне сприяння освоєнню та використанню власного економічного потенціалу регіонів та активізації їх саморозвитку.

1.2. Динаміка соціально-економічного розвитку регіонів України: ризики післякризового періоду

Економіка України нині перебуває на етапі відновлення тенденцій економічного зростання, характерних для докризового періоду. Такі тенденції особливо показово виражені у секторі послуг, фінансовому секторі, ситуації на ринку праці, сільському господарстві тощо. У регіональному розрізі різні регіони (відповідно до того, яка галузь чи сфера діяльності є базовою для їх економіки) різною мірою зазнали впливу соціально-економічної кризи і потребують відмінних зусиль для остаточної ліквідації її наслідків. Послабились зв'язки між регіонами внаслідок самостійного пошуку ними шляхів економічного розвитку. Ситуація в регіональній економіці свідчить про збереження диспропорцій, які зросли у кризовий період. Можна стверджувати, що екстенсивні методи господарювання та традиційні методи державного регіонального управління вже не виконують завдання регулювання пропорцій регіонального розвитку. Завданням нової регіональної політики стає пошук нових методів структурних змін у господарстві регіонів та нових інструментів регіональної політики.

Характерними тенденціями сучасного розвитку регіонів є:

По-перше, поступове відновлення динаміки соціально-економічного розвитку регіонів України у 2010 році, що різниться за групами регіонів:

- найбільш динамічний розвиток протягом 2010 року спостерігався у м. Києві,

Дніпропетровській, Житомирській та Рівненській областях;

- протягом року високі темпи приросту економічних показників зберігались у Миколаївській, Вінницькій областях, помітним було зростання у Луганській та Запорізькій областях;

- втратили динаміку зростання Івано-Франківська, Тернопільська та Чернівецька області;

- вкрай повільно післякризове відновлення відбувається у Харківській, Чернігівській, Одеській, Херсонській областях, у АР Крим тощо.

Пожвавлення темпів розвитку економіки регіонів було викликано наступним:

- завантаженням наявних виробничих потужностей та збільшенням обсягів промислового виробництва (характерне для Закарпатської, Рівненської, Волинської, Дніпропетровської та Черкаської областей);

- поживленням світової кон'юнктури та зростанням обсягів продажу промислової продукції вітчизняного виробництва (Дніпропетровська, Рівненська, Черкаська, Волинська області);

- оптимізацією структури зовнішньої торгівлі, збільшенням надходжень від зовнішньоторговельної діяльності та покращенням фінансових результатів діяльності підприємств (Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Полтавська, Кіровоградська, Волинська області);

- зростанням обсягів короткострокових заощаджень суб'єктів господарювання і населення та збільшення на цій основі інвестиційного ресурсу (Закарпатська, Черкаська, Волинська, Херсонська області та АР Крим);

- зростанням обсягів інвестування у основний капітал та житлове будівництво (Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Дніпропетровська області та АР Крим);

- активізацією діяльності малого підприємництва, зростанням обсягів зайнятості (та самозайнятості) населення, а отже – зростанням доходів місцевих бюджетів (АР Крим, Одеська, Тернопільська, Кіровоградська, Полтавська області);

- активізацією споживчого попиту та зростанням обсягів роздрібної торгівлі завдяки зростанню реальної заробітної плати (Дніпропетровська, Луганська, Черкаська області).

По-друге, набуття докризових тенденцій розвитку і в окремих випадках – перевищення докризових показників тими регіонами, що стабільно визначаються як локомотиви регіонального розвитку. Динаміка частки регіонів-промислових лідерів у окремих показниках свідчить, що якщо під впливом кризових явищ сукупний внесок Донецької, Дніпропетровської, Луганської та Запорізької областей у загальний обсяг реалізованої промислової продукції, експорту товарів, капітальних інвестицій та будівельних робіт помітно скоротився, то за підсумками 2010 року частка вказаних регіонів знову зросла і навіть перевищила докризові значення (рис. 1).

Зокрема, частка зазначених регіонів у обсягу реалізованої промислової продукції скоротилась з 54,7 % у 2007 р. до 50,3 % у 2009 р., але вже у 2010 р. – знову зросла і складає 54,1 %. Найбільшого падіння в період кризи зазнали обсяги експорту товарів з промислових регіонів (понад 10 в.п. у 2009 р. порівняно з 2007 р.), у тому числі, майже вдвічі зменшилась частка Луганської області, на третину – Дніпропетровської тощо. При цьому найшвидше післякризове відновлення експортної діяльності спостерігається у Донецькій області, частка якої перевищує докризові значення. Зазначені тенденції дозволяють стверджувати, що **негативний вплив кризових явищ 2008-2009 рр. на соціально-економічний розвиток регіону був тим більшим, чим більш динамічно розвивався регіон до початку кризи.**

Зважаючи на більшу швидкість отримання прибутку від капіталовкладень у сферу послуг та фінансовий сектор, ці галузі мають більше перспектив на отримання стимулів економічного зростання у післякризовий період. Натомість, економіка регіонів, у яких базу складає промислове виробництво (регіони Сходу України, Львівська область), мала менше можливостей на відновлення розвитку. Єдиним стимулом до активізації економічної діяльності у цих регіонах було експортування товарів.

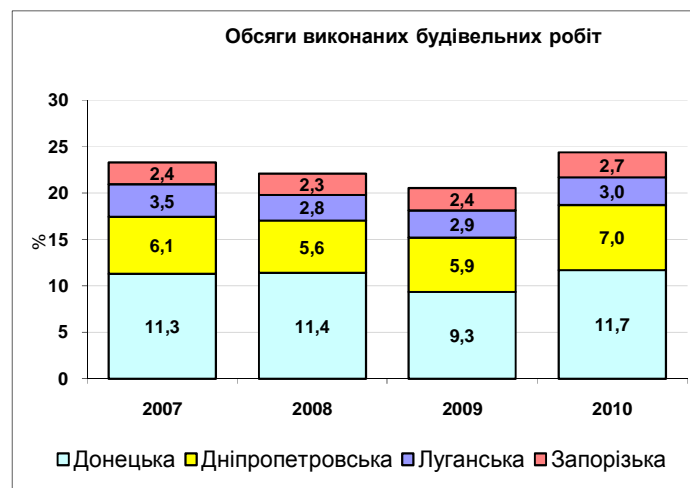
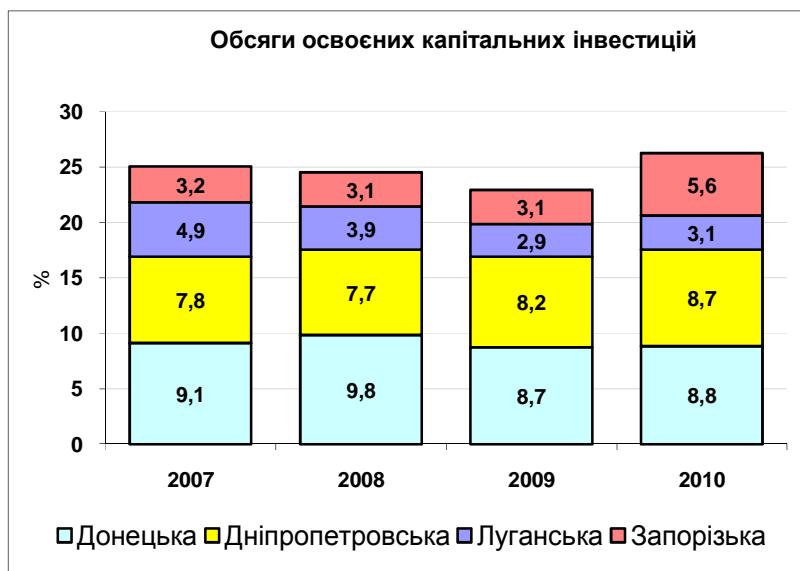
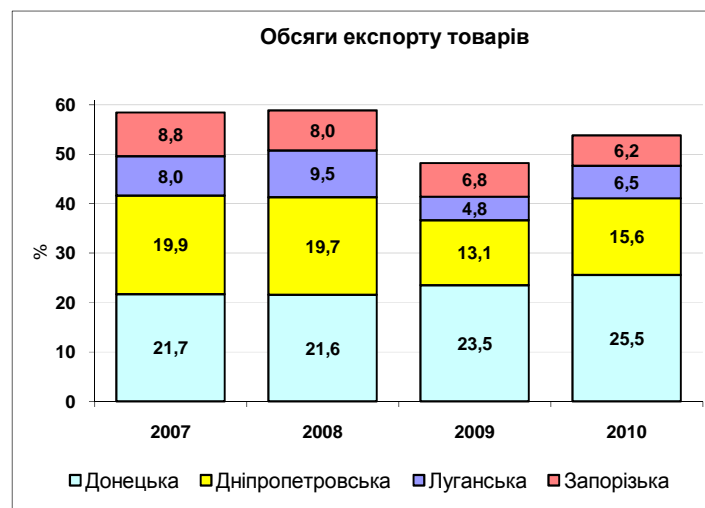
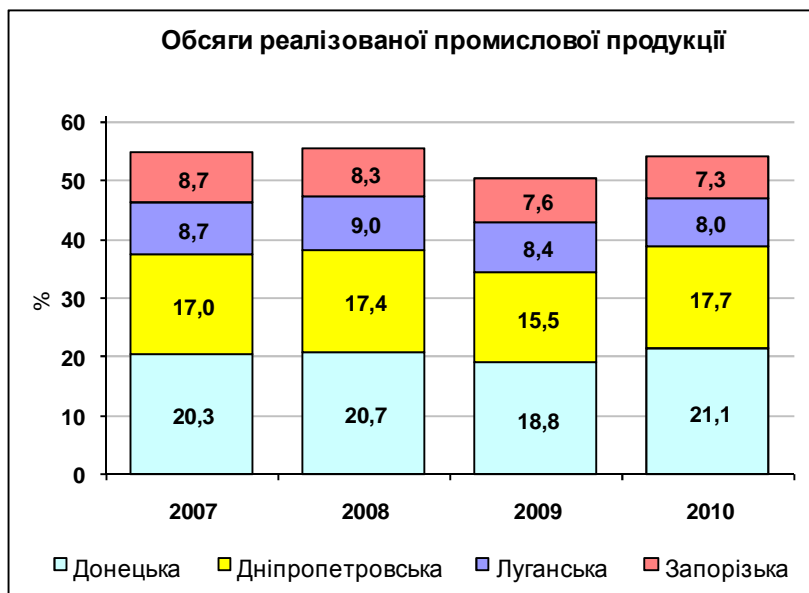


Рис. 1. Динаміка частки промислових регіонів у окремих показниках розвитку у 2007-2010 рр., %

По-третє, покращення показників соціальної сфери на регіональному рівні:

- знизився максимальний і мінімальний рівень безробіття: від 13,5 до 12,4 % (Рівненська область) та від 6,8 до 6,0 % (м. Київ) у 2009 і 2010 роках відповідно;

- у всіх регіонах збільшився **реальний наявний дохід населення** – найбільше у Волинській області (на 16,6 %), найменше у Вінницькій (на 5,4 %); це є особливо позитивним у тому сенсі, що у 2009 р. він знизився у всіх регіонах (від 3,3 до 12,3 % відповідно у м. Києві та Тернопільській області);

- у всіх регіонах зросла і реальна заробітна плата (від 5,2 % у м. Києві до 14,8 % зростання у Рівненській області); у 2009 р. реальна заробітна плата знизилась у всіх регіонах (від 12,6 % у Запорізькій до 4,2 % у Миколаївській області);

- зменшилась **сума заборгованості із виплати заробітної плати** у 23 регіонах, у той час як у 2009 р. вона зменшилась тільки у 2 регіонах. У 2010 р. зміна суми заборгованості варіювала від зменшення на 73,2 % у Дніпропетровській області до збільшення на 49,8 % у Миколаївській області. У 2009 р. зміна суми заборгованості варіювала від збільшення на 99,0 % у м. Севастополі до зменшення на 4,1 % в Одеській області. Тим не менш, структура боргу майже не змінилася, найбільші частки боргу в 2009-2010 рр. характерні для Донецької, Луганської, Харківської областей та м. Києва, найменші - для Івано-Франківської, Чернівецької областей та м. Севастополя;

- зросла **кількість працевлаштованих громадян**: рівень січня-вересня 2009 р. по працевлаштуванню перевищено у січні-вересні 2010 р. у 19 регіонах, у той час як рівень січня-вересня 2008 р. перевищено у січні-вересні 2009 р. у єдиному м. Києві.

Соціально-економічна криза 2008 – 2009 років не лише **зберегла докризові вади соціально-економічного розвитку регіонів, але й спровокувала появу нових проблем:**

1. Зберігається та посилюється диспропорційність показників соціально-економічного розвитку регіонів.

Суперечливі тенденції розвитку регіонів у 2009 р. дещо зменшили міжрегіональну асиметрію розвитку за більшістю показників порівняно із 2008 р. Слід відзначити, що зменшення асиметрії відбулося за рахунок наближення регіонів-лідерів до відсталих регіонів, а не навпаки, тобто, криза більшою мірою вплинула на регіони із найвищими показниками розвитку. Натомість за результатами 2010 р. диспропорційність за основними показниками соціально-економічного розвитку знову збільшилась (рис. 2).

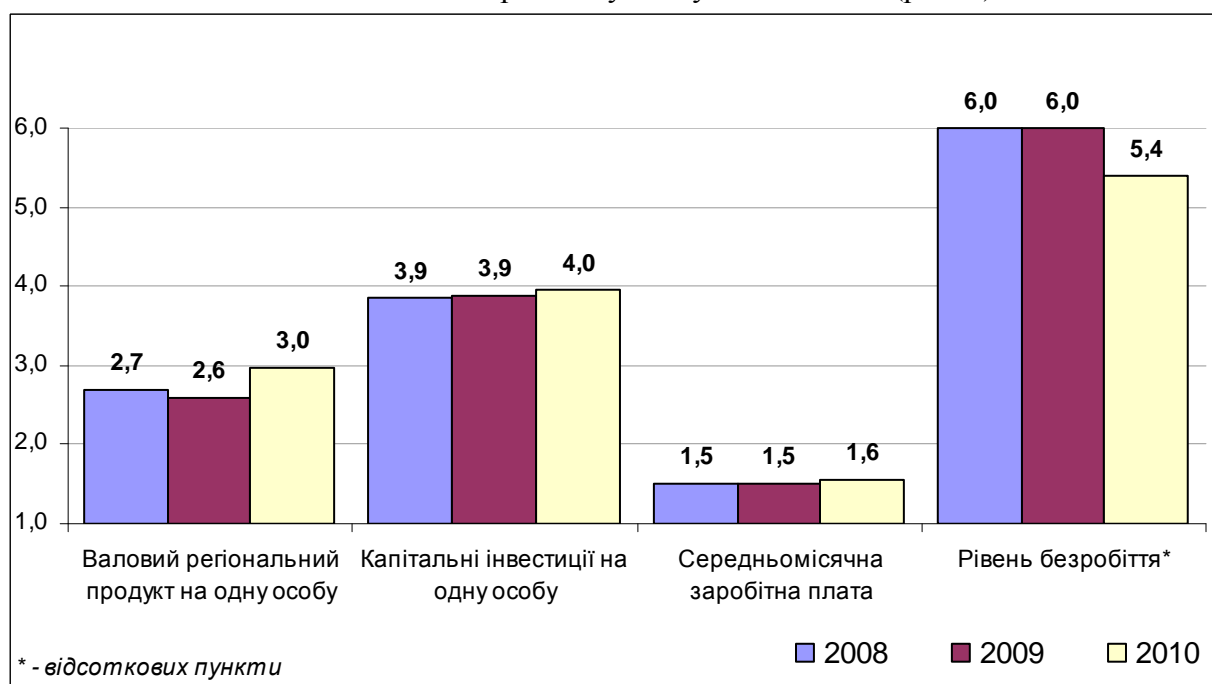


Рис. 2. Розриви між максимальним та мінімальним значеннями окремих показників соціально-економічного розвитку у регіонах, разів

2. Спостерігається порушення консолідованого економічного простору країни внаслідок невідповідності формування внутрішніх коопераційних зв'язків та більшої ефективності експортного виробництва. Про це свідчать:

- значна експортна орієнтованість економіки регіонів. Так, у 2010 р. 14 регіонів реалізували за кордон понад третину загального обсягу реалізованої промислової продукції, у тому числі, індустріальні Донецька (55,6 %), Дніпропетровська (40,5 %), Запорізька (39,4 %), Луганська (36,9 %) області;

- низька інтенсивність господарських зв'язків всередині країни (частка міжрегіонального обороту у ВВП країни протягом останніх років не перевищує 25 %);

- обмеженість внутрішнього попиту на продукцію інноваційного характеру, передусім на ринку засобів виробництва;

- локалізація центрів економічного зростання у промислових містах, фінансових центрах, транспортно-транзитних центрах, збереження монофункціонального виробництва у багатьох населених пунктах (малих містах тощо).

3. Триває зволікання з вирішенням низки питань соціальної сфери, що належать до компетенції місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування:

- залишаються значними розриви у абсолютних значеннях номінальних доходів на одну особу, а також у темпах їх зростання (рис. 3). Так, за підсумками 2010 р. лише 5 регіонів перевищили середнє значення цього показника по країні. При цьому, у 2010 р. лише у двох регіонах середньомісячний дохід на одну особу не досягав 1000 грн., а у 2008 р. – у 13 регіонах, у 2009 р. – у 7 регіонах;

- спостерігається вплив трудового потенціалу з економічно слабозрозумітих регіонів, звідси – зменшення чисельності населення в окремих адміністративно-територіальних одиницях, їх поступове занепадання;

- досі не вирішеними залишаються питання економічного обґрунтування тарифів, стабільної оплати комунальних послуг, відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, ефективної експлуатації житлово-комунального господарства тощо.

4. Посилюється неспроможність більшості громад та регіонів самостійно фінансувати власний розвиток. Формами прояву цього є:

- щорічне збільшення частки трансфертів (відповідно 44,5 %, 46,7 %, 49,1 % у доходах місцевих бюджетів у 2008 – 2010 рр. відповідно) і падіння частки власних доходів громад. Частка дотацій вирівнювання зростає (53,6 та 56,1 % у 2009 і 2010 роках відповідно), як і частка субвенцій із соціального захисту населення (36,7 і 38,3 %), натомість частки додаткових дотацій та інших субвенцій скорочуються. У попередні роки нестача фінансових ресурсів у регіонах компенсувалась трансфертами з державного бюджету, переважно нецільовими, криза довела хибність та дестимулюючий вплив такого підходу;

- недовиконання бюджетного розпису по коштах, що передаються до державного бюджету з місцевих, на 9,7 % за 2010 рік, і недовиконання плану перерахування субвенцій із державного бюджету на 1,9 %; рівень виконання річного плану доходів складає 96,4 % затвердженого місцевими радами¹;

- порушення у використанні державних коштів: частка незаконних та не за цільовим призначенням витрат і недостач комунальних ресурсів (місцевих бюджетів і майна) складає понад 50 % використаних з порушенням нормативно-правових актів ресурсів держави²;

- недоотримання достатнього обсягу коштів для інвестування та будівельної діяльності у слабозрозумітих регіонах;

- спрямування субвенцій із державного бюджету на вирішення окремих, не завжди нагальних проблем місцевого розвитку, що зменшує можливості місцевих органів влади вирішувати критичні питання;

- невідповідність між рівнем доходів та видатками місцевих бюджетів на одну особу у регіонах, спричинена некоректністю трансфертної політики.

¹ За даними Державного казначейства України

² За даними Державної контрольно-ревізійної служби України

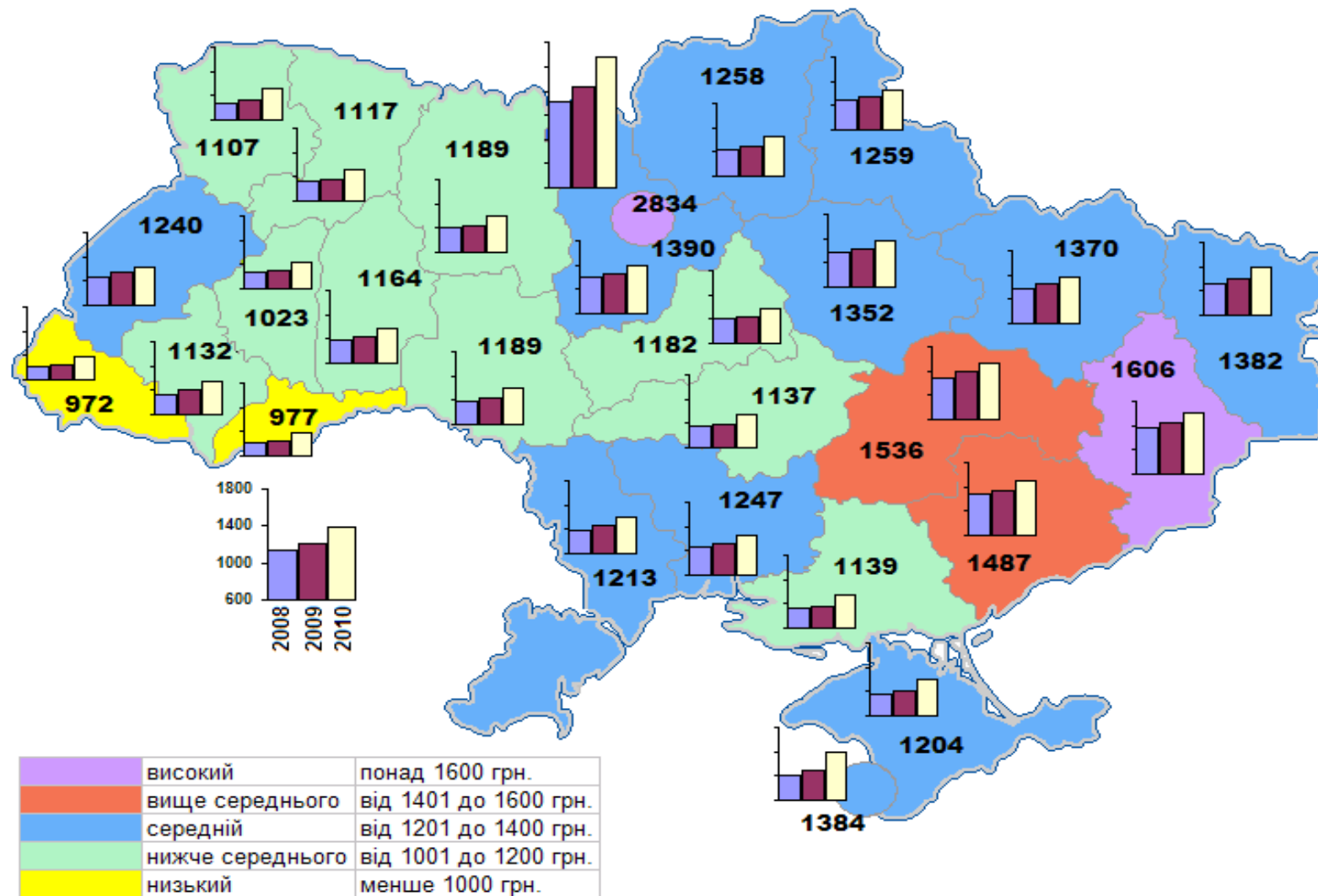


Рис. 3. Розподіл регіонів за розміром середньомісячного номінального доходу на одну особу населення та динаміка у 2008-2010 рр., грн.

5. Залишається нерозвинутою виробнича та транспортна інфраструктура регіонів.

Незважаючи на безсумнівну важливість якісного розвитку інфраструктури та пряму залежність від цього соціально-економічної динаміки у регіонах, доводиться констатувати, що сучасний стан регіональної інфраструктури в Україні об'єктивно не відповідає ні сучасним вимогам, ні внутрішнім потребам регіонів, ні пріоритетам держави у сфері регіональної політики. Найгострішими проблемами розвитку регіональної інфраструктури в Україні є наступні:

- непорядкованість відносин власності на об'єкти інфраструктури;
- недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування та розвитку відповідних об'єктів та відсутність дієвих стимулів залучення коштів з інших джерел;
- недосконала система територіального розміщення об'єктів інфраструктури;
- низька якість послуг, що надаються цими об'єктами та відповідно відсутність потужного мультиплікативного впливу на розвиток території.

6. Залишається недієвим організаційне забезпечення реалізації регіональної політики, що проявляється у наступному:

- досі законодавчо не визначено основні засади державної регіональної політики як складової соціально-економічної політики країни – не прийнято закон про основні засади державної регіональної політики;
- тривалий час було неунормовано питання щодо центрального органу виконавчої влади, який має здійснювати регіональну політику; тільки нещодавно питання формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики визначено серед основних завдань Мінекономрозвитку України³;
- триває конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями щодо розпорядження наявними ресурсами;
- відсутнє стратегічне бачення розвитку регіонів, більшість їх програмних документів мають декларативний характер;
- центральні органи виконавчої влади виявляють інертне ставлення до підготовки та укладання Угод щодо регіонального розвитку, процедури розробки і укладання Угод тривалі у часі, виявляють залежність від політичної кон'юнктури; перешкодою до прискорення укладання угод є невизначені перспективи створення Державного фонду регіонального розвитку, який, згідно законопроектів, також має опікуватися питаннями фінансування реалізації Угод.

Неефективність системи міжрегіонального перерозподілу ресурсів і доходу, відсутність структурно-інноваційних зрушень економіки регіонів, неефективність фінансових механізмів подолання соціально-економічної відсталості регіонів посилюють диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів, перешкоджають реструктуризації економіки регіонів та модернізації виробництва на основі нового технологічного укладу, налагодженню гармонійної взаємодії центру та регіонів у післякризовий період відновлення національної економіки.

Надмірна диспропорційність економічного розвитку регіонів може провокувати появу дезінтеграційних тенденцій на регіональному рівні національної економіки, відтак потребує впровадження дієвих заходів державної регіональної політики, зорієнтованих на її зменшення.

Загрозами стабільному регіональному розвитку є:

- домінування переважно екстенсивного типу господарювання на місцевому (регіональному) рівні; високий рівень енергетичної залежності локального виробництва та відсутність структурно-інноваційних зрушень, спрямованих на зменшення матеріалосмості, енергоємності продукції, що виробляється на місцях, її здешевлення та підвищення

³ Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011

конкурентоспроможності;

- збереження високих показників монополізації регіональних ринків: особливо це стосується ринків енергетичних ресурсів; ринку послуг (у тому числі – теплопостачання, водовідведення та інших послуг, що надаються сферою ЖКГ; транспорту та зв'язку та ін.); ринків продовольства та сільськогосподарської продукції тощо;

- збереження орієнтації промислового виробництва індустріальних та старопромислових регіонів – традиційних лідерів економічного розвитку на збільшення експорту продукції енергоємного та екологічно-ризикованого виробництва (металургійне, хімічне, деревообробне тощо), що цілком залежить від короткострокових, спорадичних тенденцій пошквдження світової ринкової кон'юнктури на групу сировинних товарів та напівфабрикатів;

- неефективність дотаційних та субвенційних механізмів подолання соціально-економічної відсталості територій; затримки у підготовці та укладанні Угод щодо регіонального розвитку як інструменту реалізації стратегій розвитку регіонів;

- посилення залежності економіки регіонів-експортерів від коливань світової кон'юнктури на сировинні групи товарів та напівфабрикати;

- зниження потенціалу ємності внутрішніх регіональних ринків;

- слабкість та нерозвиненість міжрегіональних коопераційних зв'язків.

1.3. Ризики для міжрегіональної економічної співпраці та перешкоди формування інтегрованого економічного простору України

У післякризовий період дедалі більшої актуальності набувають завдання посилення взаємної інтеграції регіонів інтеграції, розвитку цілісного внутрішнього ринку, формування цілісного економічного простору на території країни. Нагальна потреба вирішення цих завдань обумовлена посиленням проявів міжрегіональної дезінтеграції, що ускладнює функціонування національної економіки як цілісної системи. Превалювання зовнішньоекономічних зв'язків регіонів над внутрішніми призводить до втрати національною економікою системної єдності. **Усунення суттєвих диспропорцій регіонального розвитку потребує раціональної, ефективної регіональної політики, покращення її інституціонального забезпечення, підвищення рівня конвергенції регіональних соціально-економічних підсистем.**

Поглиблення дезінтеграційних процесів на регіональному рівні має прояв у наступному:

1) *Низький рівень конвергенції розвитку регіонів України*, що підтверджується таким:

- значною диференціацією соціально-економічного розвитку регіонів, нарощуванням тенденцій до посилення розриву між найбільш і найменш розвиненими регіонами;
- зменшенням обсягів міжрегіональної торгівлі, скорочення ємності місцевих ринків;
- розбіжностями пріоритетів економічної, соціальної та екологічної політики регіонів;
- міжрегіональними відмінностями у рівнях розвитку людського капіталу, диференціацією якості життя, зростанням обсягів міжнародної міграції трудових ресурсів у прикордонних регіонах.

2) *Невпорядкована міжрегіональна мобільність економічно активного населення*, відсутність сформованої системи соціокультурних контактів та обмінів, фрагментарність інформаційного простору держави та істотний зовнішній вплив на нього.

3) *Відсутність цілісної інституціональної основи співпраці регіонів*, поглиблення політичної регіоналізації держави та наявності політичних бар'єрів для активізації міжрегіональної інтеграції.

4) *Формування локалізованих («закритих») регіональних ринків*, обмеження доступу на регіональні ринки товарів з інших регіонів, фрагментацію галузевих ринків, що спричиняє зниження рівня конкурентоспроможності національної економіки в цілому.

5) *Надмірна концентрація капіталу, інтелектуальних, трудових ресурсів та випереджаючий розвиток ділової активності* в окремих регіонах та великих містах; падіння економічної активності і загострення соціальних проблем у менш розвинених регіонах та на периферії.

6) *Недостатня активність українських регіонів у спільній реалізації транскордонних проектів*, передусім, інноваційних, що призводить до відсутності наукомістких проектів співробітництва на регіональному рівні, обумовлює неефективність структури експорту регіонів з надмірною часткою сировинних і низькотехнологічних товарів та від'ємним сальдо зовнішньої торгівлі високотехнологічною продукцією у більшості регіонів України.

Економічна дезінтегрованість регіонів України набуває проблемних характеристик не регіонального, а макроекономічного, загальнодержавного рівня. **Передумовами та причинами погіршення міжрегіональної співпраці та міжрегіональної кооперації в Україні**, на нашу думку, є такі.

1. Одними з найвагоміших бар'єрів для формування цілісного економічного простору України стали недосконалість ринкових відносин та значна асиметрія соціально-економічного розвитку регіонів. Зокрема, торговельні відносини між регіонами, які мають суттєві відмінності у розвитку, ускладнені, оскільки слабозвинені регіони не володіють достатніми конкурентними позиціями для обміну.

2. Руйнування чіткої системної ієрархії підлеглості зумовило основні прояви дезінтеграції як на регіональному рівні, так і між окремими суб'єктами господарювання: переорієнтації товарних потоків, зростання цін, скорочення оборотних коштів підприємств та порушення стійкості макроекономічної структури держави загалом.

3. Лібералізація зовнішньоекономічної діяльності переорієнтувала значну частку внутрішньодержавних економічних зв'язків українських регіонів на зовнішні. Обсяги експорту та імпорту в абсолютному виразі збільшувались на фоні зниження обсягів виробництва в Україні. Так, за даними національних рахунків України, співвідношення експорту та ВВП стрімко зросло: із 41,9 % у 1995 р. до 62,4 % у 2000 р. Лише починаючи з 2001 р. цей показник мав тенденцію до незначного зниження: за 2001–2008 рр. він знизився на 15,6 %, хоча все ще залишається дуже високим. Як результат, перебуваючи на 37 місці за індексом розміру внутрішнього ринку з-поміж 139 країн (за даними звіту Всесвітнього економічного форуму), за ефективністю його функціонування Україна посідає лише 129 позицію.⁴

4. Основною причиною посиленого спрямування українських товаровиробників на зовнішні ринки став недостатній розвиток внутрішнього ринку України, зростання інфляційних втрат населення. Водночас зростання обсягів імпорту інтенсивно витісняє із внутрішнього ринку вітчизняних товаровиробників, чому сприяє зниження митних тарифів і скасування більшості нетарифних обмежень на імпорт.

5. Неоднозначним є вплив процесів приватизації на динаміку міжрегіональних зв'язків. З одного боку, приватизація підприємств часто супроводжувалась розривом традиційних виробничо-коопераційних зв'язків (що пояснювалось домінуванням корпоративних інтересів). Водночас, саме приватизація дала поштовх для формування в Україні великого бізнесу, а далі - й фінансово-промислових груп, горизонтальне поширення діяльності яких супроводжується інтеграцією міжрегіонального економічного простору.

6. Основними причинами низької міжрегіональної мобільності економічно активного населення України є його концентрація виключно у декількох регіонах з вищим рівнем соціально-економічного розвитку, що пов'язано, насамперед, із кращими можливостями працевлаштування, наявністю вакансій та вищим рівнем оплати праці порівняно з іншими регіонами України. Найбільший вплив населення спостерігається у Кіровоградській, Херсонській, Сумській, Тернопільській, Миколаївській, Житомирській та Вінницькій

⁴ The Global Competitiveness Report 2010-2011 / World Economic Forum. – http://weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf. - pp.21; 335

областях.

7. Важливим аспектом проблеми зниження рівня міжрегіональної співпраці є відсутність в Україні державної стратегії просторового розвитку. Частково її функції виконує розроблена у 2000 році Генеральна схема планування території України.⁵ Проте в ній недостатню увагу приділено таким важливим просторовим соціально-економічним процесам, як оптимальний розподіл економічної діяльності у просторі та міграція. Саме вони повинні лягти в основу розробки заходів щодо реалізації регіональної та інтеграційної політики.

Активна участь держави в регулюванні міжрегіональних зв'язків з метою посилення інтегрованості внутрішнього соціально-економічного простору країни потребує розробки концептуальних засад державної політики. Інтеграція регіональних економічних систем потребує розробки адекватних механізмів упорядкування нових форм відносин, що складаються між регіонами, узгодження інтересів і стратегічного управління взаємодією регіонів між собою.

Метою державної політики міжрегіональної інтеграції має стати забезпечення розвитку держави на засадах соціально-економічної міжрегіональної інтегрованості, формування єдиного економічного простору в країні, стимулювання інтеграційних взаємодій між регіональними економічними системами та їх економічними агентами як в середині країни, так і за її межами.

Центральна ідея державної політики міжрегіональної інтеграції, на нашу думку, полягає у наступних функціональних завданнях та інструментах їх виконання:

- підготовка інтеграційних взаємодій (пошук інструментів зниження міжрегіональної соціально-економічної асиметрії, подолання міжрегіональних бар'єрів);
- запуск процесу інтеграційних взаємодій (використання адекватних інструментів організації підтримки та активізації елементів наявного в регіональних економічних системах потенціалу інтеграційних взаємодій);
- розвиток процесу міжрегіональної соціально-економічної інтеграції (реалізація інструментів інвестування частини отриманого синергетичного ефекту з метою розширеного відтворення потенціалу інтеграційних взаємодій у міжрегіональній економічній системі).

Наслідками підвищення інтегрованості економічного простору України повинні стати:

- зміцнення цілісності держави та конкурентоспроможності національної економіки;
- зниження рівня асиметрії міжрегіонального соціально-економічного розвитку та підвищення показників якості життя населення;
- розвиток внутрішнього ринку в узгодженості з формуванням регіональних ринків;
- реалізація крупномасштабних національних проектів та збільшення інвестицій в економіку, забезпечення більш раціонального та ефективного використання господарських ресурсів;
- активізація розвитку депресивних регіонів;
- підвищення міжрегіональної мобільності та економічної активності населення;
- поступове усунення політичної регіоналізації та закритості регіональних ринків;
- залучення до міжнародного міжрегіонального співробітництва східних регіонів України, що не мають спільного кордону з європейськими країнами, та поглиблення на цій основі регіональної інтеграції з ЄС;
- посилення міжнародної конкурентоспроможності регіонів на основі зміцнення розвинених факторних переваг в процесі міжрегіональної інтеграції;
- підвищення ефективності міжнародного міжрегіонального співробітництва за рахунок активізації науково-технічного потенціалу регіонів та збільшення частки спільних наукомістких проектів;
- покращення структури зовнішньої торгівлі, підвищення технологічного рівня

⁵ Про генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 року №3059-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

вітчизняного експорту та зміцнення зовнішньоекономічної безпеки регіонів.

Зasadничою передумовою ефективності реалізації цілей державної політики міжрегіональної інтеграції є її позиціонування як політики узгодження інтересів, а її ідеології - на засадах субсидіарності, партнерства, співфінансування та ефекту синергії. Звичайно, в умовах ринку для держави можливою є лише одна форма впливу на процеси міжрегіональної інтеграції, які повинні ґрунтуватись винятково на добровільних засадах та економічному ефекті – це узгодження інтересів держави (центру), регіональних органів влади та представників бізнесу. Такий підхід вимагає зміни форм і методів регулювання як на національному, так і на регіональному рівнях, відмови від владних відносин, побудованих лише по вертикалі та перехід до горизонтальних мережевих відносин.

1.4. Ризики для інвестиційного розвитку регіонів України та шляхи їх зменшення

Наявні структурні проблеми інвестиційних процесів у регіонах в сукупності з дією кризових явищ призвели до поглиблення диспропорцій в обсягах і структурі інвестиційних потоків. Характерними є переважання частки капіталовкладень до галузей зі швидким оборотом капіталу (фінансовому секторі, сфері послуг), до галузей ПЕК та металургії, випереджаючий приріст інвестицій у одних регіонах на фоні подальшого зниження інвестиційної привабливості решти регіонів. Обсяги залучених у регіони інвестиційних ресурсів прямо залежать від економічного потенціалу, забезпеченості природними ресурсами, рівня розвитку людського капіталу. З іншого боку, недостатність інвестиційних ресурсів спричиняє ще більше звуження можливостей слаборозвинених регіонів щодо здійснення структурних перетворень економіки та вирішення соціальних завдань.

Тим не менше, інвестиційний ресурс (як внутрішній, такі і зовнішній) був і залишається вагомим чинником активізації економічних процесів на регіональному рівні. Інвестиційна діяльність у регіонах України протягом 2010 року демонструє помітне поживлення після кризового періоду 2008-2009 років. Поряд з цим, регіональні інвестиційні процеси характеризуються суперечливих тенденцій і проблем, серед яких:

1. Уповільнення динаміки залучення прямих іноземних інвестицій та прискорення динаміки інвестицій в основний капітал. Обсяг прямих іноземних інвестицій протягом 2010 р. зріс загалом на 11,6 % (станом на 01.01.2011 р. у розрахунку на одну особу він склав 978,5 дол. США), а зростання спостерігалось у 20 регіонах. Порівняно з 2010 р. зменшилась на 4 кількість регіонів, де спостерігався приріст прямих іноземних інвестицій, і темпи зростання обсягів зменшились на 0,8 в.п. Водночас у розрахунку на одну особу обсяг інвестицій зріс на 114,9 дол. США.

Збільшення обсягів інвестування в основний капітал у 2010 р. порівняно з 2009 р. спостерігалось в 13 регіонах України; найбільше – у Запорізькій області (зростання становило 162,2 %). У 2009 р. порівняно з 2008 р. жоден регіон не демонстрував приріст обсягів інвестування, найбільше скорочення спостерігалось в Івано-Франківській області (на 48,4 %).

2. Диспропорційність розподілу інвестиційних ресурсів між регіонами. Найбільша частка капітальних інвестицій припадає на розвинені регіони, центри промислової та фінансової діяльності, такі як Київ (18,5 % обсягу), Дніпропетровська (8,3 %) і Донецька (8,1 %) області. Найбільші обсяги прямих іноземних інвестицій також зосереджено у регіонах – лідерах за показниками соціально-економічного розвитку: у м. Києві (48,9 %), Дніпропетровській (16,7 %) та Харківській областях (6,1 %).

3. Формування „замкненого кола інвестування” у слаборозвинених регіонах. Для прискорення виробництва необхідний значний обсяг інвестиційних ресурсів, який можна накопичити лише за умови забезпечення очікувань інвесторів щодо значного економічного ефекту при вкладанні ресурсів. Проте економічна структура слаборозвинених регіонів та

відсутність інформаційної підтримки і просування наявного інвестиційного потенціалу не сприяють акумулюванню ресурсів для активізації бізнес-процесів у таких регіонах.

4. Низька ефективність використання залучених інвестицій, неефективна реалізація державних цільових програм, незначний економічний (неможливість проведення структурних реформ) та соціальний (незабезпечення ефективної зайнятості) результат від капіталовкладень для економіки регіону – в першу чергу через те, що інвестиції вкладаються до сфер зі швидким оборотом капіталу.

5. Незалученість значного обсягу потенційних інвестиційних ресурсів до виробничого процесу. Нерозвиненість фондового ринку, незначна чисельність кредитних установ, непрозорість та ризикованість їх діяльності, обмежені можливості іпотечного кредитування, низькі показники інвестування коштів населення – позбавляють економіки регіонів можливостей акумуляції суттєвої частини потенційних інвестиційних ресурсів.

Чинниками неефективності та нерівномірності інвестиційних процесів у регіонах стали такі:

- відсутність умов та розвинутої інфраструктури для інвестування, недостатня кількість об'єктів для інвестування та їх низька привабливість, а також недоступність інформації про такі об'єкти;

- відсутність продуманої політики сприяння залученню інвестицій з прозорими механізмами реалізації на державному та місцевому рівнях;

- нерозвиненість переважної більшості ринкових інститутів, покликаних сприяти інвестиційному процесу – корпоративного сектора, ринку цінних паперів, землі, нерухомості;

- низька конкурентоспроможність товарів регіональних виробників, що робить не вигідним подальше інвестування у їх виробництво;

- відсутність мотивації та інертність місцевої влади щодо сприяння припливу інвестицій, відсутність реальних механізмів активізації інвестиційного процесів.

До вказаного слід додати і дію макроекономічного чинника: скорочення сукупного попиту на засоби виробництва; зменшення обсягів доходів населення та, відповідно, заощаджень; уповільнення динаміки будівельної галузі та зменшення потреби у інвестиційних ресурсах. У сукупності вказані чинники мультиплікували подальше збільшення нерівномірності в обсягах залучення інвестицій і спричиняють виникнення і розвиток таких **ризиків інвестиційного розвитку регіонів:**

- відсутність економічних стимулів та достатнього обсягу коштів для якісних структурних змін в економіці, подальша деформація структури економіки регіонів;

- недиверсифікований характер інвестиційних процесів (випереджаючий розвиток одних регіонів при стагнації інших, посилення концентрації інвестиційних потоків навколо адміністративних центрів регіонів, занепад периферії) та неефективна галузева структура інвестування;

- адаптація виробництва у регіонах на зовнішні ринки з відповідним інвестиційним забезпеченням, подальше зниження конкурентоспроможності імпортозамінного виробництва.

Пошквалення інвестиційної діяльності у регіонах потребує передусім відповідного нормативно-правового забезпечення, спрямованого на створення у регіонах розвинутої інвестиційної бази. За останні роки у законодавчій сфері здійснено низку суттєвих кроків, які дозволяють сподіватися на ефективні зрушення в аспекті збільшення припливу інвестицій та ефективного використання інвестиційного ресурсу. Було прийнято *Концепцію державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки.*⁶ Серед очікуваних результатів реалізації Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки, що матимуть вагоме значення саме для реструктуризації економіки регіонів, слід назвати: створення умов для переходу до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки, стимулювання залучення приватних

⁶ Про схвалення Концепції державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. № 1900-р.

інвестицій, розвиток інвестиційного ринку та інвестиційної інфраструктури, забезпечення розвитку ринку цінних паперів, забезпечення підвищення ефективності та прозорості механізмів державно-приватного партнерства (концесії, спільна діяльність, угоди про розподіл продукції), налагодження на державних підприємствах (крім казенних) внутрішньогосподарських відносин, які сприятимуть створенню різноманітних організаційних форм господарювання ринкового типу та залученню недержавних інвестицій. Натомість, сама Програма досі залишається не ухваленою.

Крім цього, було затверджено *Програму розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні*.⁷ Її виконання дасть змогу забезпечити залучення інвестицій з метою реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, що пройшли конкурсний відбір і забезпечать розвиток базових галузей економіки, збільшення обсягу експорту та заміщення товарів критичного імпорту, впровадження високих технологій, забезпечення розвитку ринкової інфраструктури та регіонів.

Проте вказані документи при всіх їх позитивних рисах і передбачених дієвих інструментах регулювання інвестиційної діяльності не містять положень щодо активізації ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у стимулюванні притоку інвестицій, а також не сприяють формуванню в регіонах виробничої та інфраструктурної основи для припливу цих ресурсів, тобто не стосуються питань формування інвестиційного потенціалу регіонів. Разом з тим, подальша пасивність місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування може призвести до зростання некерованості інвестиційних процесів, поглиблення територіальної диспропорційності інвестування, подальшого зволікання з модернізацією виробничої структури регіонів.

Тривале розшарування регіонів за рівнем інвестиційної активності стане перешкодою формування єдиного господарського простору в країні, зміцнення міжрегіональних господарських зв'язків, становлення регіонів як конкурентоспроможних суб'єктів міжнародної інвестиційної діяльності.

2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ БАЗИС РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: НАПРЯМИ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ

Соціально-економічний розвиток України потребує оновлених підходів до використання управлінського потенціалу територій, удосконалення системи управління територіальним розвитком. Цей орієнтир відзначено на засіданні Ради регіонів, що пройшло 24 січня 2010 року під головуванням Президента України В.Януковича, і, без сумніву, він є одним з найважливіших пріоритетів сучасного конституційного процесу, запровадженого у рамках Конституційної Асамблеї⁸.

Головним завданням реформування регіонального розвитку держави має стати створення *регіональної демократії* як системи, що ефективно та послідовно надає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами з різним культурно-мовним складом жити у гармонії і економічному добробуті. Подібні системи унормовані і функціонують у розвинених країнах світу, що дозволило їм витримати ризики світової фінансово-економічної кризи і досить швидко відновлювати свій розвиток. При цьому одним з базових орієнтирів ефективного державного управління регіональним розвитком таких країн стало створення розвиненого інституційно-правового середовища щодо регіонального розвитку загалом та окремих його складових елементів - бізнесу і людського капіталу, інфраструктурного забезпечення тощо.

⁷ Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні / Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389.

⁸ Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>

У цьому контексті виділяються такі ключові інституційно-правові інструменти сучасної регіональної політики:

1. **Законодавче підґрунтя** – як окреслення законодавчого фундаменту регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку;

2. **Інституційна підтримка** врядування – розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їх території, і водночас спроможні адекватно досягати загальнодержавних цілей; удосконалення механізму співпраці між регіонами, їх кооперації та інтеграції;

3. **Ресурсне забезпечення** – визначення та унормування необхідного ресурсного потенціалу (фінансового, кадрового та ін.), що забезпечило б можливість реалізації довгострокових підходів до регіонального розвитку.

Разом з цим вимоги сучасного європейського правового поля у питаннях регіоналізму містять практичні орієнтири регіональних реформ, уточнені у 2009 році як реакція на результат дії світової фінансово-економічної кризи⁹. Відображення цих орієнтирів у національній політиці та практиці (у тому числі – інституційно-правовій) є запорукою партнерських відносин нашої держави з ЄС¹⁰.

У цьому контексті аналіз чинного правового поля України у сфері ключових інституційно-правових інструментів забезпечення регіонального розвитку дає змогу визначити наступні проблеми та шляхи їх подолання.

Законодавче підґрунтя

Ризики, пов'язані з цим ключовим інституційно-правовим інструментом, створюють реальні перепони для формування регіонального розвитку.

1. **Сучасний регіональний розвиток держави в інституційно-правовому плані не узгоджується з європейськими принципами регіональної демократії**, що були визначені та уточнені у 2009 році як реакція на посилення тенденцій до адміністрування регіональним розвитком внаслідок негативного впливу світової фінансово-економічної кризи.

Довідково. В країнах ЄС було визнано, що адміністрування економічного розвитку на регіональному рівні надає лише короткостроковий позитивний ефект (внаслідок концентрації ресурсів та зниження трансакційних витрат), водночас порушення принципів лібералізації та підприємництва у середньо- та довгостроковому періоді руйнує стимули до господарювання. Тому серед основних принципів регіональної демократії традиційно мають бути: демократичне функціонування органів, що здійснюють регіональну політику, шляхом заохочення регіонами реалізації громадянами їхнього права в управлінні суспільними справами; дотримання автономії регіонів на основі Конституції та законодавства; субсидіарність; відповідальність регіонів за цілісність і суверенітет держави; лояльність і взаємоповага між різними рівнями управління (держава, регіон, місцеві органи влади)¹¹.

Загальна модель організації влади на регіональному рівні (унормована у Конституції України), хоча й містить певні європейські засади регіонального самоуправління¹², все ж повною мірою не відповідає вказаним вище принципам та положенням основного

⁹ Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін. 2009 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a16

¹⁰ Повідомлення Європейської Комісії для Європейського Парламенту та Європейської ради «Східне партнерство» (Брюссель, COM(2008) 823/4) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=227401910&cat_id=223345569&ctime=1247064584304

¹¹ Європейська правова база місцевого та регіонального розвитку. Бюлетень № 1/2010 : За матеріалами Утрехтської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне управління, яка відбулася 16-17 листопада 2009 року / упорядкув.: О.В. Бейко,; під заг. ред. С.В. Малікова, А.К. Гука. – 2010. – с. 44-60.

¹² Визнання і гарантування місцевого самоврядування (стаття 5 Конституції України); єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (статті 132 Конституції України).

європейського документу з цих питань – Європейської Хартії місцевого самоврядування (1985 рік). Основними серед таких невідповідностей є наступні.

а) Регіональний рівень (область, район) перебуває у віданні центральної ланки державного управління, оскільки у Конституції України а, відтак, і у законодавстві загалом, відсутнє положення щодо наявності виконавчого органу у районній та обласній рада.

Довідково. Статтею 6 Європейської хартії місцевого самоврядування визначаються повноваження органів місцевого самоврядування щодо визначення власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Хартія ратифікована Україною у 1997 році без застережень, проте для вітчизняних обласних та районних рад Конституція України не передбачає права створювати власні виконавчі органи. При цьому ці представницькі органи за ідеологією унормованого державного управління недієздатні без таких органів, адже цю роль на районному та обласному рівні фактично виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Зокрема, згідно зі статтею 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації забезпечують підготовку та виконання відповідних бюджетів, програм соціально-економічного розвитку районів та областей, здійснюють управління об'єктами комунальної власності тощо. Районні та обласні ради як представницькі органи неспроможні здійснювати, наприклад, ефективне управління об'єктами комунальної власності, оскільки вони є не постійно, а періодично (сесійно) діючими органами; ефективне ж управління є безперервним процесом. Тому на фактично місцеві державні адміністрації виконують функцію виконавчих органів відповідних рад.

б) Не визначено статус правосуб'єктності регіонів, представництво їх власних (локальних) інтересів, статус регіонального самоврядування.

Довідково. У частині четвертій статті 140 Конституції України зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, а не областей та/або районів.

У свою чергу, ця перешкода стає на шляху унормування принципу субсидіарності на регіональному рівні.

в) Законодавчо не унормовано поняття «регіон», не визначено його співвідношення із значеннями конституційних понять «область» та «адміністративно-територіальна одиниця».

Довідково. Стаття 132 Конституції України серед кола базових принципів формування територіального устрою встановлює і такий як збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. При цьому сутність змісту поняття «регіон» у Конституції України не визначена. Натомість частина друга статті 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України, проте без визначення їх правового статусу.

г) На регіональному рівні існує інституційний конфлікт – дуалізм влади на відрізьку «районна, обласна рада – районна, обласна державна адміністрація». Тобто, одночасно діють і органи місцевого самоуправління, і місцеві державні адміністрації, що наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, проте їх повноваження чітко не розмежовані. Такий дуалізм зумовлює дублювання повноважень і конкурування зазначених органів, у тому числі під час прийняття рішень, пов'язаних з економічним регіональним розвитком¹³. Дуалізм влади на місцевому рівні обумовлює й відсутність чітких меж відповідальності посадових осіб означених органів за виконання прийнятих рішень.

д) Законодавчо не визначеною залишається територіальна сфера впливу місцевого самоуправління, оскільки в Україні і досі законодавчо не встановлені просторові межі територіальної громади, що, у свою чергу, створює проблеми для визначення територіальних кордонів субнаціонального (регіонального) рівня.

Довідково. Положення статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачають наявність територіальних кордонів органів місцевого самоврядування.

е) Не унормовано питання проведення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів. В

¹³ Борденюк В.М. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. – 2003. – № 4. – С.12-18; Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Закарпатський держ. ун-т. — Ужгород, 2007. — 202 арк. — Бібліогр.: арк. 187-202; Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект [Текст] : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Любченко П.М.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 436 арк.; Паутова Т.О. Забезпечення розвитку місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Паутова Т.О.; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 21 с. : рис.

Україні діяльність Рахункової палати передбачає контроль лише за використанням коштів Державного бюджету України (стаття 98 Конституції України). Така ситуація «підігриває» корупційні фінансові схеми на місцях, оскільки саме на регіональному рівні більшість громадян стикається з рішеннями місцевої влади, що стосуються розподілу та відчуження земельних ділянок, визначення вартості комунальних послуг, отримання дозволів на підприємницьку діяльність тощо. З огляду на це Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) в рекомендації Оціночного звіту по Україні (2007 рік) визначено необхідність розширення повноважень зовнішнього незалежного аудиту щодо контролю органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів їх діяльності¹⁴.

Довідково. Згідно з пунктом 3 статті 18 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, прийнятою INTOSAI, здійснення зовнішнього аудиту ефективності державних фінансів і ефективності органів державної влади і місцевого самоврядування є виключно прерогативою вищого органу контролю державних фінансів, яким в Україні є Рахункова палата (стаття 98 Конституції України). Можливість адміністративного контролю за виконанням місцевих бюджетів у частині делегованих повноважень з боку вищого органу державного контролю не виключається у статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Таким чином, **базисом формування стратегічно орієнтованої державної політики є удосконалення конституційних засад регіонального розвитку держави**. Як вбачається, цей напрямок має бути забезпеченим у результаті роботи Конституційної Асамблеї (у тому числі – з огляду на положення Резолюції Європейського Парламенту щодо України 2010 року)¹⁵.

2. Обрання модернізаційного шляху розвитку держави у питаннях регіонального розвитку зумовлює необхідність чіткого законодавчого визначення напрямку дій у цій площині, інакше кажучи – розробки дієвої державної регіональної політики. **Розпорошеність законодавчого регулювання окремих питань регіонального розвитку держави** створює благодатне підґрунтя для зловживань з боку бюрократично налаштованого чиновництва та перешкоджає залученню широких верств населення до активної участі у регіональній розбудові. В Україні і досі **не задіяно механізм координації діяльності та узгодження галузевих та секторальних програм розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку**.

Довідково. Питання регіонального розвитку держави на сьогодні регулюється більш, ніж 20 Законами України, 5 рішеннями Конституційного Суду України, низкою указів Президента України, рішень Уряду України та актів центральних органів виконавчої влади. При цьому у межах виконання вимог статті 3 Закону України «Про стимулювання регіонального розвитку» від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV станом на 15 квітня 2011 р. Угоди щодо регіонального розвитку укладені лише з Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською, Херсонською областями.

Отже, існує потреба у зрозумілому для населення та політиків законодавчому окресленні поняття державної регіональної політики та плану її реалізації з визначенням основних завдань цієї політики, необхідних ресурсів і засобів тощо.

Інституційно-правовими шляхами вирішення проблем регіонального розвитку є законодавче унормування фундаменту регіональної політики, основ економічної самодостатності регіонів і механізмів їх економічної інтеграції, запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки збалансованого розвитку регіонів.

3. Україна протягом останніх двох десятиліть робила спроби проведення адміністративно-територіальної реформи (1998 – 2000, 2004 – 2006 рр.), проте вони не були доведені до кінця. **Регіональне самоврядування залишається без своєї системи виконавчих органів**, що прямо суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування.

Відсутність у вітчизняному законодавстві з 1996 року Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» та сучасного, сформованого відповідно до вимог часу, комплексного документу/документів щодо унормування реформи місцевого

¹⁴ http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc

Довідково. 11-15 квітня делегація GRECO перебуватиме в Україні. Заслуховування та затвердження звіту за результатами роботи цієї делегації і раунду оцінювання заплановано на 17-21 жовтня 2011 року, під час пленарної сесії GRECO. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/34612>

¹⁵ Резолюція Європейського Парламенту щодо України від 25 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a37

самоврядування та системи адміністративно-територіального устрою створюють перешкоди для збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів.

Довідково. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України включає у себе таку категорію як селища міського типу, що взагалі не передбачено Конституцією України. Станом на 1 січня 2011 року кількість таких населених пунктів складала 885 одиниць¹⁶.

Поряд з цим, до проблем, характерних для чинного адміністративно-територіального устрою України, належать: три-чотирищаблевість ієрархічної побудови системи адміністративно-територіального устрою (область – район – сільрада або область – район – міськрада – райрада міста); невпорядкованість назв кожного з рівнів ієрархії адміністративно-територіальних одиниць; порушення принципу компактності адміністративно-територіальної одиниці (існування анклавів: місто у місті, у місті – район, у районі – населений пункт); невизначеність процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст¹⁷.

Інституційно-правовими шляхами подолання цих проблем вбачається урегулювання у законодавстві питань, пов'язаних як з адміністративно-територіальним устроєм, так і зі створенням регіональних виконавчих органів.

Інституційна підтримка врядування

Ризики, пов'язані з цим ключовим інституційно-правовим інструментом, створюють бар'єри для функціонування регіонального розвитку.

1. Сучасний регіональний розвиток України потребує інституційно-правового унормування статусу кластерів як визнаного у світовій практиці дієвого інструменту кооперації, інтеграції та економічного співробітництва на міжрегіональному, транскордонному та міждержавному рівні.

Довідково. Ідея кластеризації загалом знайшла своє відображення в роботі вітчизняних регіональних і місцевих органів управління. Кластерні підходи та технології вже застосувались на Хмельниччині, Донеччині, Івано-Франківщині. На Хмельниччині така модель впроваджується досить успішно, вже діють чотири кластери. Це: будівельний та швейний у Хмельницькому, туристичний та харчовий кластер в Кам'янці-Подільському. Причому швейний кластер об'єднує не лише швейні підприємства, а й середні учбові заклади відповідного напрямку і місцевий університет. Успішно діє кластер сільського туризму «Оберіг», об'єднуючи 6 тисяч працівників¹⁸.

У країнах ЄС кластерний підхід є однією з умов підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів; інструментом, що стимулює міжрегіональну кооперацію та інтеграцію, підвищує обсяги експорту інноваційно-орієнтованого виробництва та стимулює економічне зростання в цілому.

Довідково. Економіка Фінляндії повністю кластеризована і в ній виділено 9 кластерів, а економіка Нідерландів розбита на 20 "мегакластерів", на основі функціонування яких визначені пріоритети інноваційної політики держави. У Данії діють 29 кластерів, до роботи в яких залучено 40 % усіх підприємств країни, які забезпечують 60 відсотків експорту. В Австрії діють транскордонні кластери з Німеччиною, Італією, Швейцарією, Угорщиною, а також розроблена політика стимулювання розвитку зв'язків між дослідними інститутами та промисловим сектором, знижені регуляторні бар'єри в інноваційних програмах. У Німеччині створено промислові кластери, а в Словенії прийнято стратегію зростання конкурентоспроможності промисловості та розроблено програму національного розвитку кластерів. У Росії використовується кластерний підхід, зокрема, при розробці регіональних стратегій розвитку¹⁹.

При цьому, у світовій практиці вже склалися основні форми підтримки інноваційних підприємств, в тому числі і в рамках кластерних промислових систем. До числа таких форм входять:

- пряме фінансування (субсидії, позики), які досягають 50 % видатків на створення нової продукції й технологій (Франція, США й інші країни);
- надання позичок, у тому числі без виплати відсотків (Швеція);
- цільові дотації на науково-дослідні розробки (практично у всіх розвинених країнах);
- створення фондів впровадження інновацій з обліком можливого комерційного ризику (Англія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди);

¹⁶ Дані Держкомстату України

¹⁷ Аналітичне дослідження «Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні» / Центр політико-правових реформ, Швейцарська агенція розвитку та співробітництва. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://despro.org.ua/img/upload/Research%20_UKR.doc; Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. П. Новик – К., 2008. - 20 с.

¹⁸ <http://www.academia.org.ua/?p=278>

¹⁹ http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/psu/2009_1/Levkovsjka.pdf

- безоплатні позики, що досягають 50 % витрат на впровадження нововведень (Німеччина);
- зниження державних мит для індивідуальних винахідників (Австрія, Німеччина, США й ін.);
- відстрочка сплати мит або звільнення від них, якщо винахід стосується економії енергії (Австрія);
- безкоштовне ведення діловодства за заявками індивідуальних винахідників, безкоштовні послуги патентних повірених, звільнення від сплати мит (Нідерланди, Німеччина)²⁰.

Інституційно-правовим вирішенням означеної проблеми є законодавче визначення процедури формування і функціонування кластерів, що передбачає законодавче визначення правового режиму поняття «кластер»; унормування процедури створення та стимулювання інноваційної діяльності у межах кластерів; визначення ролі кластерів як дієвих інструментів реалізації проектів міжрегіональної кооперації та інтеграції.

Довідково. У Міністерстві економіки України створено робочу групу з питань розвитку кластерів в Україні відповідно до наказу Міністерств економіки України від 19 жовтня 2010 р. № 1331.

2. Аналіз систем національних органів окремих європейських країн, відповідальних за координацію державної регіональної політики (Додаток 1) засвідчує наявність у них відповідних інституцій. Така ж практика відзначається і в Україні у зв'язку зі створенням у 2007 році відповідного центрального органу виконавчої влади - Міністерства регіонального розвитку та будівництва України²¹ (нині – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України²²), що означає відповідність інституційного забезпечення регіональної політики на центральному рівні. **Тривала відсутність у законодавчому полі держави Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»** створювала правову невизначеність у сутнісних питаннях – щодо засад створення та діяльності таких органів, формування їх апарату та територіальних підрозділів, впливу на регіональному та місцевому рівні. Ліквідація цієї невизначеності унаслідок прийняття відповідного Закону України²³ водночас зумовлює потребу **невідкладного прийняття механізмів реалізації цього законодавчого акту**.

3. Сучасний стан регіонального розвитку України зумовлює *проблему розвитку міжрегіональної співпраці та кооперації і потребу віднайдення нових інституційних інструментів для цих процесів*. Як вбачається, на досягнення цілей такої кооперації має бути спрямована дія Національних проектів, презентованих на початку листопада 2010 року. Вирішенню цієї проблеми сприятиме також **законодавче розширення повноважень місцевих органів влади (як виконавчої, так і самоврядної) у питаннях вирішення завдань регіонального та/або місцевого розвитку, спільних з сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав** (у рамках транскордонного співробітництва), так само як **запровадження у практику регіонального самоврядування спеціальних договірних відносин - Угод про міжрегіональну співпрацю**.

4. **Важливою проблемою на шляху регіональної розбудови держави залишається необхідність законодавчого унормування та узгодження процедури стратегічного планування регіонального розвитку**, у тому числі, шляхом узгодження (та уточнення) пріоритетів розвитку в рамках регіональних стратегій, упорядкування та узгодження положень цільових регіональних програм з **Положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року** (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001) та **положеннями Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»**, зокрема, в частині планування розвитку регіону, розбудови інвестиційної складової у функціонуванні регіону та ін.

Довідково. Положення Державної стратегії регіонального розвитку не узгоджуються з Програмою

²⁰ http://ufpp.gov.ua/ckfinder/userfiles/files/lib_bissnes/klasterS.pdf

²¹ Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 01 березня 2007 р. № 323 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 16. – ст. 606

²² Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334

²³ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. –Ст. 1123

економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», зокрема, в частині планування розвитку регіону, розбудови інвестиційної складової у функціонуванні регіону тощо.

Інституційно-правовим вирішенням означеної проблеми є внесення відповідних змін до Державної стратегії регіонального розвитку.

Ресурсне забезпечення

Ризики, пов'язані з цим ключовим інституційно-правовим інструментом, створюють перепони для результативності регіонального розвитку держави.

1. При вирішенні питань регіонального розвитку проблемою залишається *обмеженість фінансових ресурсів*. З цього приводу важливим є правове забезпечення використання потенціалу міжнародних фінансових інституцій, що опікуються питаннями регіонального розвитку. Так, серед таких інституцій на рівні Ради Європи виділяються Європейські структурні фонди, які, у межах виконання основних своїх завдань у регіональній політиці (конвергенція, регіональна конкурентоспроможність та зайнятість, територіальна співпраця)²⁴, спроможні надавати істотну допомогу. Існує також можливість отримувати допомогу на регіональний розвиток і з інших міжнародних джерел (наприклад, зі Світового банку, Морган груп та ін.). Проте така допомога може надійти в Україну за умови *визначення на рівні держави спеціальної національної інституції, спроможної адмініструвати великі за обсягом кошти міжнародної допомоги* (наприклад, Державного фонду регіонального розвитку). Окрім того, внутрішні інтереси України зумовлюють потребу *удосконалення законодавства в частині отримання міжнародної технічної допомоги*.

Довідково. Практика регіонального розвитку Європи включає в себе функціонування Європейського фонду регіонального розвитку. Регламент діяльності цього Фонду передбачає обов'язковість призначення відповідальних органів у держава-членах ЄС як-то: єдиний орган управління, єдиний орган сертифікації та єдиний орган аудиту. При цьому єдиний орган сертифікації отримує всі кошти, що надаються за відповідною процедурою (пункт 1 статті 14 Регламенту (ЄС) № 1080/2006 Європейського парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про Європейський фонд регіонального розвитку та скасування Регламенту (ЄС) № 1783/1999²⁵.

Інституційно-правовим шляхом вирішення означеної проблеми є, зокрема, визначення правового статусу Державного фонду регіонального розвитку.

Довідково. На сьогодні вже визнано за необхідне законодавче унормування статусу такого Фонду як основного державного інституту, що цільовим порядком забезпечить довгострокове фінансування регіональних проєктів, координацію бюджетних фінансових потоків та коштів європейських структурних фондів та їх спрямування на потреби збалансованого регіонального розвитку²⁶. Наявність такого інституту відкриє Україні можливість доступу і до додаткових фінансових джерел – коштів міжнародних фінансових інституцій та транснаціональних банків. Практична зацікавленість таких інституцій у наданні Україні великих за обсягами коштів на потреби регіонального розвитку зумовлена міжнародною практикою існування фондів регіонального розвитку як національної інституції, спроможної адмініструвати кошти у повному циклі їх використання (від отримання кредиту та його розподілу – до реалізації конкретного інвестиційного проєкту на місцевому (регіональному) рівні)²⁷.

2. Серед інших правових проблем, що стають «каменями спотикання» у регіональному розвитку України, відзначаються такі: *невизначеність правового режиму комунальної власності, відсутність єдиного бачення механізму розробки та реалізації програмно-планових і нормативних документів щодо забезпечення регіональної розбудови. Державно-правовими підходами у цьому напрямі є відповідне законодавче забезпечення.*

3. На регіональний розвиток держави негативний вплив спричинює нестабільність законодавства, що унормовує інвестиційне середовище та інвестиційну привабливість регіональної економіки для реалізації інноваційних проєктів. Зокрема, це стосується зниження довіри інвесторів до технологічних парків України внаслідок втрати податкових, митних та інших пільг після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону

²⁴ Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:EN:PDF>

²⁵ Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. А.П.Яценюка. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – С. 282

²⁶ <http://www.president.gov.ua/news/19183.html>

²⁷ Вісник інституту громадянського суспільства. – 2010. – № 23. – С. 8

України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 р. № 2505-IV.

Довідково. Внаслідок втрати мотивації через прийняття вказаного Закону діючими вітчизняними технопарками протягом 2005 року не було розпочато виконання жодного інноваційного проекту. За період з 2000 по 2007 рік, в рамках дії спеціального режиму діяльності технологічних парків, на спеціальні рахунки було перераховано лише 511 млн грн; у 2009 році було перераховано трохи більше 1,067 млн грн, що на 373 тис грн менше у порівнянні з 2008 роком (1,44 млн грн)²⁸. Такі обсяги інвестицій у нові технології не можуть забезпечити структурно-інноваційні зрушення та інноваційний прорив економіки регіонів та України в цілому.

Інституційно-правовим вирішенням цієї проблеми є законодавче унормування (відродження) практики визначення територій пріоритетного розвитку з передбаченням відповідних гарантій з боку держави. Це, насамперед, позитивно вплине на функціонування економіки проблемних (старопромислових, аграрних) територій з огляду на вирішення складних соціально-економічних завдань, що постали перед такими регіонами (у т.ч. – залучення інвестиційних ресурсів). Застосування спеціального режиму господарювання – спеціального режиму інвестиційної діяльності – позитивно позначиться на активізації підприємництва та створенні нових робочих місць, а отже – і на поповненні місцевих бюджетів та зміцненні економічної дієздатності громад.

4. Стан регіонального розвитку України зумовлює необхідність віднайдення нових інституційних інструментів для створення умов для традиційної прямої демократії, у тому числі сучасного європейського правового орієнтиру – права участі громадян у прийнятті політичних рішень²⁹. З точки зору потреб належного забезпечення регіонального розвитку, інституційно-правовий потенціал має бути спрямований на **унормування висхідного принципу формування стратегічних орієнтирів розвитку регіону.**

3. ПІСЛЯКРИЗОВЕ ВІДНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ

На етапі модернізації державної регіональної політики надзвичайно корисним для України є досвід різних країн світу, пов'язаний з післякризовим відновленням регіональної економіки, розробкою державних стратегій регіонального розвитку, спрямованих на мінімізацію впливу ризиків ендегенного та екзогенного походження.

Польща. Суттєвим елементом процесу трансформації соціально-економічної системи в Польщі стала децентралізація влади та делегування повноважень центру регіональній чи місцевій владі. В результаті проведеної в рамках цього процесу адміністративної реформи, з 1 січня 1999 р. кількість воєводств у Польщі скоротилася із 49 до 16, а структуру територіального устрою утворили 3 елементи: воєводство, повіт, гміна. Ефектом впровадження реформи стало збільшення ролі місцевого самоврядування на воєводському та місцевому рівнях. Перед воєводствами було поставлено завдання визначати власну стратегію розвитку, а сама система самоврядування мала заохочувати економічну активність, збільшувати конкурентоспроможність та інвестиційний потенціал економіки воєводства. Стратегія розвитку Польщі на 2007-2015 роки зводила регіональну політику держави до створення сприятливих умов для підвищення конкурентоспроможності усіх регіонів.

Загальнодержавна регіональна політика Польщі щодо воєводств спрямована переважно на сприяння розвитку транспортної сфери; інтеграцію наукових та культурних центрів; полегшення доступу сільського населення до ринку праці, освіти, послуг бізнесу тощо; поліпшення стану навколишнього природного середовища.

Європейський план з відновлення економіки ґрунтується на Рамковій Програмі дій «Від фінансової кризи до відновлення», прийнятій у жовтні 2008 р., яка передбачає

²⁸ http://www.mon.gov.ua/science/innovation/analiz_2009.doc

²⁹ Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін. 2009 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a16

фінансування у розмірі 347 млрд євро протягом 2007 – 2013 рр. на підтримку бюджетної стабільності і державних інвестицій в державах-членах ЄС та їх регіонах. В основі заходів Програми лежить ідея надати регіонам більшої гнучкості, стимулювати їх активність та запровадити цільові програми інвестування в рамках політики згуртування ЄС.

У зв'язку зі зміною тенденцій регіонального розвитку у посткризовий період спостерігалися зміни в регіональній диференціації Польщі, що проявляється у міграції населення з сільської місцевості в міські райони та зростання зайнятості в секторі послуг.

Регіональний розвиток **Румунії** значною мірою залежить від участі держави та координується Радами регіонального розвитку, які мають такі повноваження:

- аналіз програм та стратегій регіонального розвитку й ухвалення рішення у цій площині;
- затвердження проектів регіонального розвитку;
- затвердження критеріїв, пріоритетів, розподіл ресурсів Фонду регіонального розвитку;
- відстеження використання коштів, асигнованих агентствам регіонального розвитку з Національного фонду регіонального розвитку.

У **Нідерландах** створено п'ять державних компаній регіонального розвитку. Їх головна мета – удосконалення економічної структури регіонів і вирішення проблем безробіття (у тому числі – створення нових робочих місць). Державні компанії регіонального розвитку стимулюють ефективне використання власного ресурсного потенціалу провінцій та сприяють посиленню зв'язків між регіональною та національною промисловістю; надають допомогу малим та середнім підприємствам; беруть дольову участь у діяльності окремих фірм. Особливістю реформування регіонального розвитку в Нідерландах стало те, що першим кроком стало створення спеціальної адміністрації з представників центрального уряду, провінції і муніципалітетів, яка була розпущена після того, як поставлені цілі були досягнуті, а її повноваження передані органам місцевого самоврядування.

Російська Федерація. Процес виходу російських регіонів із кризи у 2010 р. характеризувався різноспрямованістю заходів: переважна їх кількість була зорієнтована на зниження рівня безробіття, подолання промислового спаду на місцевому (регіональному) рівні. Проте доходи населення на місцях зростали повільно, а спад інвестицій в регіонах виявився тривалим та глибоким.

Криза позначилась і на міжбюджетних відносинах. Сумарно за 2008 – 2010 рр. зростання доходів бюджетів склало 5,5 % без урахування інфляції (зниження у 2009 р. на 5 %, зростання у 2010 р. понад 10 %). Варто говорити про значні регіональні відмінності – від зростання на 51 % у Камчатському краї до зниження на 21 % в Астраханській області. Кризовий спад доходів бюджетів регіонів не компенсований в 14 регіонах з 83, а з врахуванням інфляції їх частка сягає 50 %. Причини різні. У Сахалінській області спад носить тимчасовий характер і обумовлений особливостями виплат за угодою про розподіл продукції, у Тюменській області це наслідок повної централізації податку на видобуток корисних копалин в 2010 р. В інших регіонах (Чувашія, Липецька, Кемеровська, Вологодська, Астраханська області, Пермський край, м. Москва) спад був обумовлений повільним виходом з кризи і низькими надходженнями від податку на прибуток.

Заслуговує на увагу тенденція найшвидшого зростання доходів бюджету в період виходу з кризи переважно у високодотаційних регіонах (слаборозвинені республіки, віддалені регіони Далекого Сходу, напівдепресивні області Європейської Росії), тобто *головним чинником зростання регіональної економіки залишалася федеральна допомога*. Зазначимо, що така допомога регіонам надається регулярно.

У більш розвинених регіонах Росії головну роль відіграють власні (податкові та неподаткові) доходи. Динаміка основних надходжень – від податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) – суттєво різнилась. ПДФО виявився найбільш стійким у період кризи і виходу з неї, хоча зростання обсягів надходжень від нього було незначним – на 8 % за два роки. Надходження від податку на прибуток знизились в 2009 р. на 39 %, а в 2010 р. все одно залишались нижчими від докризових на 13 %. Серед регіонів із найсильнішим падінням надходжень від податку на прибуток: регіони металургійної,

машинобудівної та хімічної (виробництво добрив) спеціалізації, а також м. Москва, де надходження в 2010 р. відставали на 20 – 50 % від докризового рівня. Затяжний характер кризи особливо помітний у металургійних регіонах (Липецька, Вологодська, Челябінська, Кемеровська, Тульська області) і Мордовії.

Політика федеральної влади у 2010 р. була спрямована на скорочення допомоги регіонам, але порівняно з 2008 р. обсяг трансфертів у 2010 р. виявився все ж на 26 % вищим. Скорочення федеральних трансфертів у 2010 р. йшло за трьома основними напрямками:

- федеральний бюджет припинив фінансувати видатки бюджетів регіонів на підтримку регіональних категорій пільговиків (житлові субсидії, допомоги на дітей, виплати ветеранам праці і трудівникам тилу), за винятком репресованих та реабілітованих;
- майже вдвічі скоротилися «дотації на збалансованість» – один з основних механізмів антикризового «ручного управління» (у 2009 р. їх обсяг виріс більш ніж у 4 рази порівняно з 2008 р.);
- різко скоротились субсидії регіонам на реалізацію федеральних цільових програм (ФЦП), хоча при цьому вдвічі зріс обсяг субсидій регіонам на бюджетні інвестиції у капітальне будівництво.

Промислове виробництво у 2010 р. на 3,5 % відставало від докризового рівня, проте значна частина спаду 2009 р. була компенсована. Перевищили докризовий рівень виробництва 36 регіонів, близькі до цього ще 14 регіонів. Лідерами зростання залишаються регіони з новими інвестиціями в обробні виробництва (Калужька, Калінінградська, Ленінградська та Белгородська області) і новими нафтовими проектами (Ненецький АО і Сахалінська область), південні регіони з розвинутим АПК.

Для решти 40 % регіонів темпи кризового спаду промисловості приблизно дорівнюють або перевищують середні по країні. Найбільш проблемні три групи:

- регіони зі спеціалізацією на чорній металургії і виробництві мінеральних добрив;
- регіони машинобудівної та текстильної спеціалізації, в половині з яких депресія все ще зберігається (10-15 %);
- регіони з неконкурентоспроможними імпортозамінними галузями.

В Росії мало регіонів, котрі здатні притягувати реальних інвесторів і завдяки цьому компенсувати кризовий спад. Серед них Ленінградська область з вигідним географічним положенням, Калужька область з більш сприятливим інвестиційним кліматом і близькістю до величезного столичному ринку збуту. Ці дві області зберігають свою привабливість для іноземних інвесторів. В інших регіонах з позитивною динамікою, в тому числі областях Центру, Далекого Сходу тощо, підвищені темпи зростання інвестицій в основному пояснюються низькою порівняльною базою попередніх періодів.

Структура інвестиції підтверджує, що серед аутсайдерів в основному опинились регіони з високою часткою інвестицій, здійснених за рахунок бюджетних коштів у загальному обсязі інвестицій. Це Чечня, Інгушетія, Приморський край та ін.

Загальні оцінки експертів свідчать, що при збереженні існуючої тенденції більшість регіонів Росії вийдуть на рівень докризового розвитку лише у 2013 – 2014 рр. Серед заходів пришвидшення темпів соціально-економічного розвитку регіонів виділяють:

- спільне опрацювання та визначення «проривних» напрямків у суб'єктах федерації, здатних вивести їх на світові ринки;
- створення нового ефективного механізму об'єднання і концентрації фінансових та інвестиційних ресурсів;
- посилення міжрегіонального співробітництва, консолідацію зусиль зі створення та просування на внутрішньому та зовнішньому ринках конкурентоспроможної продукції.

Таблиця 1

Динаміка основних економічних показників у групі найбільш проблемних регіонів Російської Федерації³⁰

	Промислове виробництво	Інвестиції	Введення житла	Роздрібний товарообіг	Рівень безробіття	Неповна зайнятість
	2010 р. до 2008 р., %	2010 р., %	2010 р., %	2010 р., %	грудень 2010 р., %	грудень 2010 р., %
РФ	-3	-18	-9	-1	7,5	1,6
Ульянівська обл.	4	-37	-8	2	5,3	2,2
Респ. Карелія	0	-27	-3	0	10,6	0,9
Брянська обл.	-1	55	19	5	8,4	2,1
Вологодська обл.	-3	-32	-26	-8	8,9	1,5
Пензенська обл.	-3	-38	3	0	6,3	1,3
Свердловська обл.	-4	-29	4	5	8,5	2,8
Кемеровська обл.	-4	-28	-5	-19	8,1	1,7
Владимирська обл.	-5	-37	15	-5	8,2	2,6
Рязанська обл.	-8	-37	-7	-1	6,2	2,2
Курганська обл.	-8	-35	-45	-3	12,2	1,4
Кіровська обл.	-8	-45	-14	0	7,8	1,6
Волгоградська обл.	-9	-33	-20	6	7,8	1,7
Челябінська обл.	-10	-20	-47	-4	4,4	3,5
Новгородська обл.	-10	8	-3	7	5,7	2,3
Іванівська обл.	-11	3	9	4	7,9	1,4
Ярославська обл.	-13	7	-27	-6	3,3	3,9
Орловська обл.	-13	-45	-42	-2	6,5	2,3
Нижегородська обл.	-14	-23	7	-4	7,4	2,2
Самарська обл.	-16	-11	-22	-6	6,3	2,6
Чуваська Респ.	-17	-26	-11	5	8,8	2,2

Зазначимо, що досвід різних країн щодо стимулювання регіонального відродження у післякризовий період неможливо і не варто сліпо копіювати відносно до українських реалій, оскільки кожна з держав має свої унікальні особливості розвитку, обумовлені історичними, політичними, ментальними чинниками. Так, успіхи регіонального розвитку Польщі за останні 20 років значною мірою пов'язані з членством у ЄС, ефективно проведеною адміністративною реформою, що кардинально змінила вектори в політиці держави щодо територіального просторового планування. Досвід Російської Федерації також майже неможливо застосувати в Україні через абсолютно різні форми державного устрою: успішні заходи регіонального розвитку в умовах федерації можуть стати згубними для України як унітарної держави. Загалом, узагальнення світового досвіду, аналіз прикладів зовсім несхожої політики регіонального розвитку в сусідніх державах, ставлять перед Україною актуальне завдання досягнення двох взаємопов'язаних цілей – реалізації потенціалу регіонів та примноження їх можливостей на шляху до формування єдиного консолідованого простору України. Виконання цього завдання потребує активного пошуку власного шляху розвитку.

³⁰ Социальный атлас российских регионов.– http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml

ВИСНОВКИ

Внаслідок руйнівного впливу на регіональний розвиток ризиків ендogenous та екзогенного походження, негативна дія яких посилювалась збереженням домінування екстенсивного типу господарювання, в Україні у посткризовий період спостерігається посилення диспропорційності регіонального розвитку. Це проявляється через поглиблення диференціації регіонів на регіони-«лідери» та проблемні «периферійні» регіони; нарощування тенденцій до формування «замкненого» регіонального економічного простору та монополізації регіональних ринків; послаблення внутрішніх коопераційних зв'язків та міжрегіонального економічного співробітництва; порушення консолідації економічного простору країни. Внаслідок цього зростають ризики неспроможності більшості громад та регіонів забезпечити саморозвиток, залучити інвестиційні ресурси та ефективно використати наявний на місцях ресурсний потенціал для досягнення стабільного, збалансованого регіонального та загальнонаціонального соціально-економічного розвитку.

На фоні дисбалансів регіонального розвитку, ігнорування державною регіональною політикою необхідності коригування соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку, можуть виникнути негативні явища: від посилення проявів дезінтеграції єдиного економічного простору, до поступової втрати державою можливостей економічного регулювання регіональних процесів, що автоматично посилює прагнення до застосування прямих адміністративних важелів впливу («ручного управління») розвитку регіональної економіки. Такий сценарій є вкрай небезпечним, оскільки це дискредитує усі попередні надбання економічної політики щодо дерегулювання ринку, досягнутого послаблення адміністративного тиску на бізнес, децентралізації владних повноважень.

Ситуація, що склалась в Україні, засвідчує неефективність державної регіональної політики. Неспроможність останньої задіяти весь необхідний потенціал економічного зростання на місцях, використання застарілих важелів державного регулювання регіональної економіки, відсутність стимулів у місцевих органах до нарощення власного виробничого потенціалу та пріоритетності політики щодо підвищення якості життя громадян у всіх регіонах.

Найбільш помітними внутрішніми проявами просторово-структурної дезінтеграції національної економіки стали:

- значне скорочення міжрегіональних торговельно-економічних зв'язків;
- незадовільне функціонування грошово-фінансової системи;
- погіршення виробничої інфраструктури;
- скорочення міжрегіональних соціальних та гуманітарних контактів.

Все це актуалізує значення міжрегіональної інтеграції як ключового чинника цілісності і безпеки соціально-економічної системи держави та викликає необхідність удосконалення державної регіональної політики. З огляду на це, регіональна політика має спрямовуватись на поглиблення єдності соціально-економічного простору держави та усунення перешкод для міжрегіональних товаропотоків; на стимулювання розвитку внутрішнього ринку, активізацію горизонтальних взаємозв'язків між первинними економічними агентами та населенням; на зниження рівня асиметрії міжрегіонального розвитку. При цьому, процеси міжрегіональної інтеграції повинні базуватись винятково на добровільних засадах та мотивах економічної ефективності через узгодження інтересів у взаємовідносинах: центральні органи державного управління – великий бізнес – регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування – малий бізнес – місцеві громади – домашні господарства.

Створення економічних мотивів для поглиблення міжрегіонального співробітництва стане більш дієвим, ніж пряме адміністративне регулювання. Це стосується реалізації державних програм регіонального розвитку, основною умовою участі в яких має бути спрямованість на спільне вирішення місцевою владою кількох територіальних громад або регіонів тих проблем, які стосуються їх спільного територіального розвитку.

Концептуальною основою реформування інвестиційної політики на регіональному

рівні має бути пошук таких інструментів, які б дозволили регіонам розкривати свій потенціал інвестування. **Сьогодні інвестиції спрямовуються переважно до регіонів, у яких сконцентровані виробничі ресурси, наявна порівняно розвинена інфраструктура та присутня співпраця місцевої влади і бізнесу.** Тому зусилля державних і місцевих органів влади мають спрямовуватися на забезпечення високого рівня розвитку вказаних трьох складових. Головним критерієм, за яким має оцінюватися ефективність діяльності місцевої влади в інвестиційній сфері, може бути обсяг інвестицій, залучений у той чи інший регіон.

Процесу інвестування сприятиме і розгалужена мережа установ комерційної та виробничої інфраструктури, що надають інвесторам різного роду послуги виробничого, фінансового та консультаційного характеру. До таких установ можна віднести будівельні компанії, логістичні центри, консалтингові фірми, рекламні агентства, кредитні організації (зокрема, потужним інвестиційним ресурсом можуть виступати залучені кошти населення).

Магістральним напрямком реформування інвестиційного потенціалу має стати диверсифікація економіки регіону, яка здатна не тільки зробити виробничу структуру міцною і невразливою до коливань економічної кон'юнктури, але і сприяти зменшенню ризику капіталовкладень.

Відродження регіонів України неможливе без удосконалення **інституційно-правового забезпечення** цього процесу. Головним пріоритетом такої модернізації має стати створення **регіональної демократії** як ефективної та послідовної системи, що надає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами із різними мовами, культурою і віруваннями жити у гармонії і досягти економічної стабільності та процвітання. Саме державний регіоналізм стає запорукою збереження ідентичності держави. Сучасна держава має «цементувати» свою державність шляхом проведення потужної, науково-виваженої суспільно-політичної, соціально-економічної, гуманітарної політики регіонального розвитку. Базисом вказаної модернізації має стати оновлена редакція Конституції України. Орієнтиром у цьому процесі виступають сучасні світові, зокрема, європейські підходи щодо розбудови такої демократії. Важливим у цьому процесі є дотримання Україною вимог Європейської Хартії місцевої демократії, моніторинг стану виконання якої визнаний у 2010 р. одним із основних пріоритетів діяльності Конгресу місцевих і регіональних влад – консультативного органу Ради Європи з проблем місцевих і регіональних політик, самостійності і розвитку.

Досвід розвинених країн світу свідчить, що ефективність регіонального розвитку напряму залежить від наділення регіонів необхідними повноваженнями і зовнішніми ресурсами (при умові ефективного використання внутрішніх ресурсів) та створення дієвої системи місцевого самоврядування. З боку держави на інституційно-правовому рівні має бути забезпечено максимальне сприяння таким процесам, у тому числі – регіональній та міжрегіональній підприємницькій ініціативі, інвестиційно-інноваційним механізмам, розвитку людського капіталу. У кінцевому рахунку має бути створена система регіональної демократії як локомотив зміцнення довіри та стабільності у регіоні та суспільстві.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Заходами щодо мінімізації ризиків післякризового соціально-економічного розвитку у регіонах України, мінімізації проявів диспропорційності та формування консолідованого господарського простору країни є наступні.

1. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО, МЕТОДОЛОГІЧНОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:

- розробка Міністерством економічного розвитку і торгівлі України методології оцінки критичності диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів для консолідації економічного простору, стабілізації та зміцнення господарських зв'язків між регіонами та

унормування необхідності її розрахунку;

- внесення доповнень до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо чіткого визначення депресивності регіонів та націлювання заходів державного регулювання на покращення показників розвитку депресивних територій;

- активізація укладання місцевими радами Угод щодо регіонального розвитку;

- формування механізму для укладання угоди про співпрацю між конкретними підприємствами та органами влади щодо реалізації проектів, важливих для забезпечення розвитку виробничої сфери та інфраструктури регіонів;

- розробка місцевими органами влади і впровадження інноваційних програм місцевого і регіонального розвитку, підтримка створення інституцій, що сприяють регіональному розвитку, зокрема Агентств регіонального розвитку.

2. ІНТЕНСИФІКАЦІЯ ВИРОБНИЦТВА ТА РОЗВИТОК КООПЕРАЦІЙНИХ ЗВ'ЯЗКІВ МІЖ ПІДПРИЄМСТВАМИ РІЗНИХ РЕГІОНІВ, у тому числі:

- надання преференцій (пільг в оподаткуванні, прискорених норм амортизації, кредитів за зниженими ставками) для підприємств з різних регіонів, які виробляють імпортозамінну продукцію, активно розвивають міжрегіональні коопераційні зв'язки та використовують сировину і матеріали вітчизняного походження;

- укладення угод про міжрегіональне співробітництво між обласними державними адміністраціями з метою розвитку виробничої кооперації, нарощування експортного потенціалу, створення регіональних та міжрегіональних кластерів;

- застосування механізмів економічної підтримки до господарства тих регіонів, що продемонстрували слабкі темпи післякризового відновлення (зокрема, йдеться про інвестиційні субвенції з державного бюджету, прискорене укладання угод щодо регіонального розвитку зі збільшеною часткою державного фінансування, активне розміщення державних замовлень на продукцію системоутворюючих підприємств таких регіонів).

- сприяння місцевими органами влади перепрофілюванню підприємств традиційних ресурсномістких галузей на виробництво продукції, що не потребує специфічних ресурсів та тяжіє до внутрішнього ринку споживання – у першу чергу тієї, що орієнтована на кінцевого споживача (виготовлення продуктів харчування, переробка сільськогосподарської продукції, легка промисловість, зокрема текстильна тощо);

3. ЗМІНА МЕХАНІЗМІВ НАРОЩУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО, ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТА ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ:

- сприяння створенню нових робочих місць на регіональному (локальному) рівні, насамперед у сфері розвитку інновацій, перекваліфікація вивільнених працівників;

- запровадження форм підтримки (наприклад, інвестиційна субвенція), які сприяли б зацікавленості підприємств у створенні нових робочих місць;

- стимулювання самозайнятості населення, розвиток фермерства, селянських господарств, підтримки малого і середнього бізнесу;

- оптимізація нормативів врахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів, впливу на обсяг надання суспільних благ шляхом застосування коригуючих коефіцієнтів для розрахунку цільових трансфертів у регіонах, визначених як депресивні території або інші регіони, до яких застосовується преференційний режим.

4. УДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧИХ ІНСТРУМЕНТІВ ТА ПОШУК НОВИХ ШЛЯХІВ ФІНАНСУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ:

- розширення дохідних джерел бюджету розвитку як основи для реалізації інвестиційних проектів за рахунок частки податку з доходів фізичних осіб та плати за землю шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України;

- перегляд сфер застосування субвенцій з метою спрямування їх на вирішення нагальних питань регіонального розвитку;

- посилення Державною контрольно-ревізійною службою України контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;

- формування інституційних передумов для залучення позабюджетних джерел ресурсів, зокрема через розвиток кредитного ринку та вихід органів місцевого самоврядування на нього, розширення обсягу випуску муніципальних цінних паперів;

- врегулювання питань діяльності інститутів спільного інвестування на регіональному рівні, сприяння зростанню частки облігацій муніципальної позики у структурі активів інститутів спільного інвестування;

- формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, які акумулюватимуть фінансові ресурси у фінансово слабких регіонах з низькою концентрацією виробничих підприємств;

- зміна механізмів фінансування регіонального розвитку, зокрема через створення Державного фонду регіонального розвитку; який може виступати інституційним інвестором на фондовому ринку і отримувати кошти від приватних суб'єктів господарювання;

- започаткування діяльності місцевих фондів регіонального розвитку як установ, утворених для фінансування середньострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених стратегіями розвитку регіонів як пріоритетні.

5. ПІДТРИМКА ПРОСТОРОВОЇ ІНТЕГРАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ:

– завершення створення правових засад економічних взаємовідносин між центром, регіонами, органами місцевого самоврядування;

– інституційне забезпечення сучасних форм просторової організації виробництва (міжрегіональні та інтеррегіональні кластери, макрорегіони, економічні райони). Насамперед, це стосується внесення змін до нормативно-правових документів державно-приватного партнерства з реалізації спільних інвестиційних проектів, вирішення проблем дефіциту ресурсів розвитку та негативних зовнішніх ефектів господарської діяльності, укладення міжрегіональних угод тощо;

– забезпечення єдиного підходу в реалізації регіональної політики та розподілу фінансової підтримки через запровадження класифікації адміністративно-територіального устрою, що дозволить поділити регіони на окремі типи, залежно від розмірів та деяких інших характеристик соціально-економічного розвитку з метою диференціації підходів до державного сприяння співробітництву;

– забезпечення гарантій більшої фінансової незалежності регіонів від центру, зміцнення дохідної бази регіональних бюджетів, розширення прав регіонів у сфері податкової та бюджетної політики, що дозволить збалансувати регіональні бюджети, зменшити обсяг трансфертів та забезпечити довгостроковий характер реалізації завдань економічного розвитку;

– створення інституції регулювання просторового розвитку, одним із напрямів діяльності якої було б посилення єдності економічного простору країни на основі інтенсифікації процесів міжрегіональної інтеграції. Такою інституцією може стати Фонд регіонального розвитку;

– заохочення та підтримка підготовки і реалізації міжрегіональних програм, передусім у сфері інфраструктурних проектів і встановленні довготермінових коопераційних зв'язків між регіонами;

– сприяння створенню та розвитку інтеграційних форм просторової організації і саморозвитку міжрегіональних систем (міжрегіональні кластери, макрорегіони, фінансово-промислові групи тощо);

– налагодження внутрішніх соціокультурних контактів та обмінів. Держава, яка дбає про розвиток єдиного соціокультурного простору країни, зобов'язана підтримувати та стимулювати розвиток горизонтальних асоціативних зв'язків, формування загальнонаціональних і міжнародних гуманітарних програм, що реалізуються силами декількох областей та різних регіонів України;

– інформаційна підтримка політики міжрегіонального співробітництва (розміщення на офіційних веб-сторінках регіональних і місцевих органів влади переліку та умов відповідних

програм міжрегіонального співробітництва, інформації про їх заходи). Метою роботи у цьому напрямі була ув'язка проектів з регіональними, державними та загальноєвропейськими пріоритетами, досягнення взаємоузгодженості реалізації проектів у різні часові періоди і з різними джерелами фінансування.

6. ІНТЕНСИФІКАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА РЕГІОНІВ, що потребує:

- уточнення пріоритетних напрямів співробітництва регіону (міжнародні та міжрегіональні угоди, програми транскордонного співробітництва), пріоритетів регіонального розвитку та напрямів співпраці місцевих органів влади з Кабінетом Міністрів України (Угода щодо соціально-економічного розвитку) і їх коригування відповідно до конкурентних переваг регіону та галузей і сфер економіки, що потребують підтримки;

- передання частини управлінських функцій та відповідальності з центру в регіони з метою розширення впливу місцевої влади на міжнародне співробітництво, що передбачає надання органам місцевої влади повноважень з відбору і фінансування міжнародних, у тому числі транскордонних, проектів;

- надання більшої самостійності у формуванні місцевого бюджету та його використання органам місцевої влади, що забезпечить фінансове підґрунтя реалізації організаційних повноважень у сфері міжнародного співробітництва;

- запровадження регіональної системи моніторингу та оцінки реалізованих міжнародних проектів, забезпечення регулярного, всебічного та доступного для громадськості висвітлення результатів реалізації цих проектів на офіційних веб-сторінках державних органів влади та в засобах масової інформації.

7. ФОРМУВАННЯ ПОТУЖНОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ ТА СТВОРЕННЯ УМОВ ДЛЯ ЙОГО ПОВНОГО РОЗКРИТТЯ:

- внесення доповнень до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» щодо надання повноважень по розробці основних напрямів інвестиційної політики у регіоні, які б стосувалися залучення коштів під перспективні інвестиційні проекти, визначення основних пріоритетів інвестування регіону, координації інвестиційних проектів;

- посилення контролю за діяльністю існуючих В(С)ЕЗ та ТПП, у разі необхідності їх перепрофілювання; перегляд критеріїв надання територіям статусу В(С)ЕЗ та ТПП з метою створення останніми довгострокового позитивного ефекту;

- утворення рад вітчизняних та іноземних інвесторів при місцевих органах влади і самоврядування;

- поширення механізмів державно-приватного партнерства при реалізації інвестиційних проектів;

- надання державою підтримки інвестиційним проектам, які реалізуються в реальному секторі, за допомогою пільгових чи здешевлених кредитів, надання державних гарантій на повернення коштів у разі їх неефективного використання, сприяння залученню коштів небанківських приватних установ, коштів міжнародних організацій, підприємств і населення до реалізації проектів;

- вкладання коштів у необхідні для даного регіону проекти, у першу чергу – у об'єкти комунальної власності (будівництво заводів з переробки сміття, ремонт доріг, газифікація сіл, підтримка розвитку сільськогосподарського виробництва тощо);

- підтримка інвестиційних проектів, що використовують енергозберігаючі технології;

- ініціювання місцевими органами влади і самоврядування створення пайових інвестиційних фондів з реалізації регіональних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу;

- надання інвестиційних субвенцій елементам виробничої, комерційної та соціальної інфраструктури регіонів для забезпечення їх розвитку, спрямування частини інвестиційних коштів до формування об'єктів виробничої інфраструктури, соціальних об'єктів, будівництва шляхів;

- уникнення вузької спеціалізації виробництв у регіоні, щоб мати змогу диверсифікувати надходження інвестиційних ресурсів, використання інвестиційних ресурсів у тих галузях, які здатні сформувати мультиплікативний ефект у короткостроковому періоді і сприяти розвитку супутніх галузей;

- концентрація інвестиційних ресурсів на пріоритетних галузях виробництва; спрямування коштів у високотехнологічні сфери виробництва та у кадрове забезпечення інноваційної діяльності;

- здійснення місцевими органами широкої інформаційної підтримки на власних інтернет-сторінках інвестиційного потенціалу регіону шляхом формування інвестиційних паспортів (карт, портретів) території.

8. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, складовими якого є:

1. Узгоджений процес конституційної реформи на основі чіткого розподілу повноважень у трикутнику «центральна влада – регіональний рівень – місцевий рівень».

У Конституції України також мають бути законодавчо унормовані питання, що стосуються *основ розробки та впровадження ефективної регіональної політики*, а саме:

- визначення засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, спрощення системи адміністративно-територіального устрою, чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;

- визначення рівнів самоврядування (регіонального та/або місцевого), а також унормування питань, які відносяться до їх відання. Необхідно у законодавчому порядку розмежувати поняття «повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)» і «повноваження регіонального самоврядування»/«повноваження місцевого самоврядування». При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких (у першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як наслідки виконання повноважень регіонального/місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності регіону/територіальної громади та пов'язані з наданням управлінських послуг її членам;

- удосконалення законодавчого трактування норм проведення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів шляхом внесення відповідних змін до статті 98 Конституції України.

2. Унормування на рівні законів України (відповідно до системних змін, що мають бути внесені до Конституції України з огляду на формування засад нової регіональної політики) наступних питань:

- передбачення утворення районними і обласними радами власних виконавчих органів, що, у свою чергу, викличе необхідність перегляду статусу місцевих органів виконавчої влади у напрямку перетворення їх із органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади шляхом вилучення у них та передачі відповідним районним і обласним радам та їх виконавчим органам функцій і повноважень організаційно-господарського характеру;

- перегляд статусу територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Потрібно чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі – виключні. Зокрема, для забезпечення принципу територіальності місцевого самоврядування (тобто, поширення юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) потрібно законодавчо закріпити їх перетворення на органи публічної влади з відповідними повноваженнями з надання усього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам;

- перегляд обсягу власних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів шляхом чіткого визначення та відокремлення за

рівнями. Обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування має бути максимально збільшений порівняно з делегованими повноваженнями. При цьому правовий режим поняття «делеговані повноваження» також має бути чітко визначений на рівні закону.

3. Невідкладна розробка та прийняття наступних Законів України:

- «Про засади державної регіональної політики» як базового закону з питань регіонального розвитку, у якому має бути сформовано чіткі основи державної регіональної політики, унормовано основи економічної самодостатності регіонів та механізми їх економічної інтеграції, а також передбачено сучасні інституційні інструменти підтримки регіонального розвитку;

- «Про комунальну власність», норми якого мають визначити правовий режим комунальної власності, що виступатиме ефективним ресурсом дохідної частини місцевих бюджетів;

- «Про міжнародну технічну допомогу», норми якого мають чітко закріпити на законодавчому рівні механізм залучення іноземної фінансової допомоги, зокрема, на потреби регіонального розвитку;

- «Про Державний фонд регіонального розвитку», положення якого визначатимуть загальні засади створення та діяльності Фонду як спеціальної інституції національного рівня, спроможної адмініструвати великі за обсягом кошти міжнародної допомоги для фінансування довгострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених у державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів як пріоритетні;

- «Про території пріоритетного розвитку», в якому слід унормувати порядок визначення, правові і економічні основи статусу і функціонування території пріоритетного розвитку, провадження на цій території спеціального режиму інвестиційної діяльності з метою утворення «точок зростання» (конкретних інвестиційних проектів, кластерів) та створення нових робочих місць; визначити у цьому Законі України загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності на таких територіях.

4. Внесення змін і доповнень до низки Законів України, зокрема:

- «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» у напрямку визначення єдиного механізму розробки та реалізації програмно-планових і нормативних документів щодо забезпечення регіонального розвитку з обов'язковим передбаченням запровадження середньострокового бюджетного планування;

- «Про місцеві державні адміністрації» у частині розширення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав в рамках транскордонного співробітництва завдань регіонального та місцевого розвитку.

5. Унормування у вітчизняному законодавстві правового режиму поняття «кластер». Наприклад, шляхом доповнення Розділу VIII «Спеціальні режими господарювання» Господарського кодексу України окремою главою. Законодавчо унормувати поняття «кластер», під яким розуміти, наприклад: «...галузеве чи територіальне добровільне об'єднання суб'єктів господарювання, що тісно співпрацюють на регіональному та міжрегіональному рівні, у тому числі з науковими, освітніми установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення прибутковості виробництва, конкурентоспроможності продукції та послуг, підвищення експортного потенціалу та сприяння соціально-економічному розвитку регіону».

6. Внесення змін до Бюджетного кодексу України:

а) доповнення статтю 24-1 під назвою «Державний фонд регіонального розвитку» з визначенням у ній загальних законодавчих засад створення та діяльності цього Фонду;

б) передбачення можливості створення позабюджетних фондів органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими бюджетними установами шляхом внесення відповідних змін до частини дев'ятої статті 13.

7. Унормування Кабінетом Міністрів України:

а) процедури:

- постійного узгодження політики центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо регіонального розвитку при щорічній підготовці державних цільових програм, Державної програми економічного і соціального розвитку України, проекту Державного бюджету на відповідний рік;

- узгодження та реалізації стратегій розвитку регіонів між Урядом України та органами місцевого самоврядування;

- розробки, моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку;

б) *змін до Державної стратегії регіонального розвитку* на період до 2015 року (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001) відповідно до положень Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2010 – 2014 роки;

в) *процедури підвищення кваліфікації* працівників органів виконавчої влади, що беруть участь у підготовці та реалізації проектів соціально-економічного розвитку регіону.

8. Проведення широкого обговорення та відповідної імплементації нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема Додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу № 3 до Мадридської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва (ОСС).

9. Моніторинг та систематичне вивчення світового (зокрема, європейського) досвіду регіонального розвитку та проведення постійного моніторингу рішень Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, їх оперативне доведення до відома громадськості. Для цього на рівні держави слід забезпечити процес ознайомлення громад із головними документами, цілями, завданнями, принципами та досвідом роботи європейських інституцій з питань регіонального та місцевого самоврядування (зокрема, Конгресу) шляхом запровадження активної пропагандистської роботи у засобах масової інформації: телевізійних програмах, електронній продукції; на круглих столах, зустрічах, семінарах, в процесі видання друкованої продукції (у тому числі – за рахунок державного замовлення); заохочення широкомасштабних комунікативних заходів із залученням засобів масової інформації для висвітлення означеної тематики. Важливою у цьому напрямку є активізація роботи Державного фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Система національних органів окремих європейських країн, відповідальних за координацію державної регіональної політики

№№ з/п	Країна	Національний орган виконавчої влади, відповідальний за координацію державної регіональної політики
1.	Австрія	Міністерство внутрішніх справ
2.	Азербайджан	Міністерство юстиції
3.	Албанія	Міністерство внутрішніх справ
4.	Бельгія	У структурі трьох провінцій (Валонь, Фландрія, Брюссель) утворено власний орган: Валонь – Міністерство внутрішніх справ та публічної адміністрації; Брюссель – Адміністрація з питань місцевих влад; Фландрія – Міністерство внутрішніх справ
5.	Болгарія	Міністерство регіонального розвитку та публічних робіт
6.	Великобританія	Міністерство торгівлі і промисловості; Міністерство докільля, транспорту і регіонів
7.	Греція	Міністерство внутрішніх справ
8.	Естонія	Міністерство внутрішніх справ
9.	Іспанія	Міністерство публічної адміністрації
10.	Нідерланди	Міністерство внутрішніх справ та королівських відносин
11.	Німеччина	Міністерство внутрішніх справ
12.	Норвегія	Міністерство з питань місцевого самоврядування та будівництва
12.	Португалія	Генеральна Дирекція з питань місцевих влад
14.	Республіка Молдова	Міністерство з питань місцевої адміністрації
15.	Республіка Польща	Міністерство внутрішніх справ та адміністрації
16.	Республіка Чехія	Міністерство внутрішніх справ
17.	Словаччина	Міністерство регіонального розвитку
18.	Російська Федерація	Міністерство регіонального розвитку
19.	Швейцарія	Федеральний офіс з юстиції
20.	Швеція	Міністерство юстиції
21.	Франція	Міністерство внутрішніх справ