

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ**

монографія

Київ – 2010

Рекомендовано до друку
Вченою радою Національного інституту стратегічних досліджень
(Протокол № 3 від 31.03.2010 р.)

Автори:

Воротін В. Є., ддерж.упр., проф. (керівник авторського колективу, загальна редакція, 1.1), *Жаліло Я. А.*, к.е.н., с.н.с. (передмова, висновки, загальна редакція), *Біла С. О.*, ддерж.упр., проф. (передмова, 2.2, 3.2, 4.1, висновки), *Федулова Л. І.*, д.е.н., проф. (2.5), *Мікула Н. А.*, д.е.н., проф. (4.5), *Кушнір М. О.*, кдерж.упр. (1.2, 1.3, 1.4), *Мітряєва С. І.*, к.і.н., с.н.с. (4.4), *Пищуліна О. М.*, к.соц.н., с.н.с. (2.7), *Ляпін Д. В.*, к.т.н. (1.5), *Борицький В. В.*, к.е.н., доц. (4.3), *Шевченко О. В.*, к.е.н. (2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 4.1), *Скиба М. В.*, кдерж.упр. (2.6, 3.1, 3.3, 3.4), *Хаджинов І. В.*, к.е.н., доц. (4.1), *Бабець І. Г.*, к.е.н., доц. (4.2), *Жук В. І.* (2.1, 2.2, 2.8, 3.2, 4.1), *Скороход О. П.* (3.1, 3.4), *Крижевський А. М.* (4.4) *Жемеренко Є. В.* (2.3), *Засадо В. В.* (4.2, 4.3)

Рецензенти:

Бакуменко В. Д. – проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, Заслужений діяч науки і техніки України, доктор наук з державного управління, професор;

Орлатий М. К. – професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, Заслужений діяч науки і техніки України, доктор економічних наук, професор;

Чернюк Л. Г. – завідувач відділу комплексного розвитку продуктивних сил Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України, доктор економічних наук, професор.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Державне управління регіональним розвитком України:
Д36 монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К.: НІСД,
2010. – 288 с.

ISBN 978–966–554–103–5

Досліджено теоретичні, методологічні та практичні питання управління регіональним соціально–економічним та суспільно–політичним розвитком в Україні на основі оптимального поєднання державної влади та місцевого самоврядування. Розроблено шляхи удосконалення механізмів управління розвитком регіонів.

Розраховано на широке коло фахівців, державних службовців, народних депутатів України, представників місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, науковців, усіх зацікавлених осіб.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ ТА МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ	9
1.1. Формування системи державного управління розвитком регіонів в Україні.....	9
1.2. Парадигмальність конституційного правового поля України як основа державного управління регіональним розвитком	19
1.3. Європейські правові орієнтири формування та розвитку регіонального та місцевого самоврядування	27
1.4. Проблеми законодавчого забезпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні.....	47
1.5. Державно–приватне партнерство як інструмент регіонального та місцевого розвитку: правові засади.....	58
Перелік посилань.....	72
РОЗДІЛ 2. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ УТВЕРДЖЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	79
2.1. Економіка регіонів як об’єкт державної регіональної політики (інструменти, механізми, завдання)	79
2.2. Пріоритети структурної регіональної економічної політики в Україні: завдання регіонального вирівнювання та політика щодо проблемних регіонів	88
2.3. Місцеві бюджети в Україні та механізми їх регулювання	104
2.4. Пряме державне інвестування як чинник активізації регіонального розвитку	115
2.5. Політика забезпечення інвестиційно–інноваційної привабливості регіонів: завдання державного управління та місцевого самоврядування	124
2.6. Розвиток муніципальних позик у системі муніципального фінансового менеджменту в Україні	147
2.7. Внутрішні міграційні процеси та їх вплив на соціально–економічний розвиток регіонів України	156
2.8. Проблеми ефективності державного управління соціальною сферою регіонів: поділ відповідальності між центром і регіоном	171
Перелік посилань.....	179
РОЗДІЛ 3. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ	183
3.1. Еволюція місцевого самоврядування: на шляху до розширення прав та повноважень територіальних громад.....	183
3.2. Взаємодія центру та регіону в процесі державного управління: точки дотику і конфліктів.....	193
3.3. Повноваження місцевого самоврядування стосовно земельних питань: суперечності, проблеми та шляхи їх вирішення	200

3.4. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні	208
Перелік посилань	215
РОЗДІЛ 4. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ:	
АДАПТАЦІЯ ДО ВИКЛИКІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	219
4.1. Вплив глобалізаційних процесів на структурні зрушення в Україні (регіональний розріз)	219
4.2. Роль органів місцевого самоврядування у міжнародній співпраці регіону	237
4.3. Суспільно–інституціональні передумови транскордонного співробітництва	244
4.4. Україна і стратегії розвитку євро регіонів	253
4.5. Нові форми транскордонного співробітництва	262
Перелік посилань	273
ВИСНОВКИ	277
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ	287

ПЕРЕДМОВА

Необхідність формування ефективної публічної влади в Україні у сучасних глобалізаційних умовах обумовлює потребу перерозподілу завдань, повноважень та ресурсів на всіх рівнях державного управління – центральному, регіональному та місцевому у напрямі передання більш широкого спектру вказаного переліку від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, встановлених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Одним з дієвих напрямів такої модернізації України виступає державна регіональна політика, яка тривалий час розглядалася в Україні лише як складова регіонального економічного розвитку. Проте вітчизняний досвід засвідчив, що такий вузький підхід на тлі збільшення асиметрії розвитку регіонів створює перешкоди для розвитку державності, а іноді – і загрози національній безпеці. Окрім того, Україна, ставши членом Ради Європи у 1995 р., взяла на себе відповідні зобов'язання, серед яких містяться й ті, що стосуються розвитку регіональної та місцевої демократії. Виконання цих зобов'язань є необхідним з точки зору забезпечення позитивних зовнішньоіміджевих характеристик держави.

Викладене об'єктивує необхідність концептуалізації основ державної регіональної політики у правовому полі держави.

Основою для формування економічно спроможної і юридично дієздатної самоврядності в Україні є належна правова база, парадигмою якої є норми Конституції України. Приведення конституційних засад формування та розвитку вітчизняної самоврядності у відповідність до потреб вітчизняного сьогодення та правових засад новітнього європейського законодавства є невідкладною потребою регіонального і місцевого самоврядування з огляду на критичну масу накопичених проблем у цій сфері.

На сьогодні потреба радикального оновлення законодавчих засад усієї системи відносин «центр–регіон», що дасть змогу перетворити територіальні громади на економічно спроможні і юридично дієздатні осередки місцевої демократії та забезпечити збалансований та стабільний розвиток демократичних інституцій регіонального і національного рівнів.

Як уже зазначалося, характерною ознакою розвитку України останнім часом стала орієнтація на європейську інтеграцію. Це ставить перед нашою державою низку актуальних завдань, пріоритетного значення серед яких набувають: реформування владних від-

носин, визначення стратегії реалізації принципів стійкого розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях; дотримання збалансованого соціально–економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Практичне втілення цих завдань потребує удосконалення національної системи регіонального управління, реформування адміністративно–територіального устрою та місцевого самоврядування в інтересах територіальних громад. Комплекс цих питань і обумовлює актуальність дослідження наукової проблематики: «Державне управління регіональним розвитком України».

Серед сучасних проблем регіонального розвитку особливої гостроти для України набувають наступні: незбалансованість та посилення диспропорційності соціально–економічного розвитку регіонів; невідповідність наявної в Україні системи адміністративно–територіального устрою сучасним умовам господарювання та вимогам ефективності публічної влади. Невизначеною залишається територіальна основа місцевого самоврядування (громади), без чого неможливо здійснити формування ефективної публічної влади в Україні тощо. Така ситуація не дозволяє значною мірою враховувати потреби громадян, мешканців відповідних територіальних одиниць; перешкоджає ефективному здійсненню державної регіональної політики та політики місцевих органів влади. Застарілість системи та базових принципів організації регіонального управління в Україні зумовлюють необхідність її реформування.

У цьому контексті у положеннях комплексного наукового проекту «Державне управління регіональним розвитком України» основну увагу акцентовано на тих прогалинах наукових досліджень, що не висвітлюють основні проблеми адміністративно–територіального устрою (причини подрібненості адміністративно–територіальних одиниць; існування в межах однієї громади інших; неврегульованості процедури визначення статусу міст та критеріїв віднесення міст до різних категорій тощо) та визначають шляхи їх вирішення. Особлива увага приділяється стану централізації системи територіального управління, її невідповідності реаліям сьогодення, що ускладнює процеси оптимізації використання ресурсного та господарського потенціалу території. У кінцевому підсумку це унеможливило забезпечення населення якісними публічними послугами та знижує активність громадян у здійсненні публічної влади. Надзвичайно важливим для удосконалення практики управління регіональним розвитком на сьогодні залишається визначення пріоритетів державної регіональної політики, їх зв'язок із забезпеченням збалансованого соціально–економічного розвитку регіонів; узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих

інтересів. Комплекс вищезазначених проблем загострюється внаслідок слабкої здатності держави до середньострокового, а особливо – до довгострокового планування, а в результаті, до втрати державою здатності вирішувати основні питання регіонального розвитку у межах договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором.

Окремі складові й чинники становлення та еволюції національної системи регіонального управління в умовах ринкової економіки досліджували у своїх роботах такі вітчизняні фахівці, як В. Д. Бакуменко, Ю. М. Білоконь, З. С. Варналій, В. Є. Воротін, Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, І. О. Кресіна, В. С. Кравців, В. С. Куйбіда, Е. М. Лібанова, І. О. Луніна, Ю. В. Макогон, Н. А. Мікула, А. І. Мокій, М. К. Орлатий, С. А. Романюк, О. В. Скрипнюк, А. Ф. Ткачук, Л. Г. Чернюк, В. І. Чужиков та інші.

Слід визнати, що доробки української регіоналістики відповідають напрямам досліджень світової науки та відображають основні тенденції регіонального розвитку в умовах посилення інтеграційних процесів та глобалізації. Різні країни світу, зокрема країни ЄС, на сучасному етапі демонструють подальшу конвергенцію, процеси якої водночас гальмуються посиленням нерівномірності регіонального розвитку внаслідок глобалізаційних процесів і перерозподілу багатства та ресурсів у світовому масштабі. Саме тому пріоритетом регіональної політики розвинених країн світу у ХХІ ст. стає створення умов для забезпечення повноцінної реалізації регіонами власного ресурсного потенціалу, зменшення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів (як у межах країни, так і на міждержавному рівні), підвищення добробуту населення незалежно від місця проживання. Механізмом, що забезпечує планомірну реалізацію потенціалу регіонального розвитку, у світовій регіоналістиці визнана децентралізація повноважень центральної влади на користь регіональних та місцевих органів управління. Практикою децентралізації повноважень передбачено передання більшого обсягу коштів на низові рівні управління, тобто бюджетно-податкову децентралізацію. Крім того, провідною тенденцією регіонального розвитку країн світу стає активізація прикордонного співробітництва, що посилює зовнішньоекономічний вектор діяльності регіонів, сприяє створенню єврорегіонів, транскордонних кластерів та виводить регіональну політику на новий рівень міжнародних інтеграційних та коопераційних зв'язків. Означені тенденції потребують цілеспрямованого застосування регулюючих механізмів до коригування регіонального розвитку на основі розроблення концептуально-теоретичних положень, узагальнень та практичного впровадження рекомендацій щодо удосконалення національної

системи регіонального управління, його децентралізації з огляду на потребу зміцнення конкурентоспроможності регіонів.

Обґрунтування концептуальних положень, розроблення теоретичних засад та практичних рекомендацій щодо удосконалення управління регіональним розвитком України, визначення напрямів перетворень, формування механізму та шляхів ефективної децентралізації регіонального управління залишається актуальним завданням для сучасної науки «Державне управління».

У контексті досягнення означеної мети, у підпроекті «Державне управління регіональним розвитком України» визначено, що одним з основних напрямів реформування механізму управління регіональним розвитком є його децентралізація, розвиток місцевої ініціативи та місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що сприятливі економічні умови для суб'єктів господарювання, розвитку галузей та формування людського капіталу створюються саме на регіональному рівні. На регіональному рівні закладається і підґрунтя для комплексного розвитку та зростання національної економіки в цілому.

Ця книга є продовженням досліджень, що провадилися науковцями Національного інституту стратегічних досліджень у минулі роки. Маємо сподівання, що теоретичні узагальнення, висновки та рекомендації, розроблені у цьому дослідженні, також будуть використовуватися практиками, політиками та науковцями і сприятимуть збереженню державності України та розбудові її на демократичних засадах.

РОЗДІЛ 1.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ ТА МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

1.1. Формування системи державного управління розвитком регіонів в Україні

Питання управління розвитком регіонів займає ключове місце у системі регіональної політики України. На нашу думку, регіональна політика – це комплекс заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним, екологічним розвитком регіональних спільнот на основі узгодження державних і регіональних інтересів та раціонального використання специфічного потенціалу регіонів.

У цьому контексті регіональна політика тісно пов'язана з іншими сферами державної політики, що реалізуються на різних рівнях територіальної організації влади (рис. 1.1.)

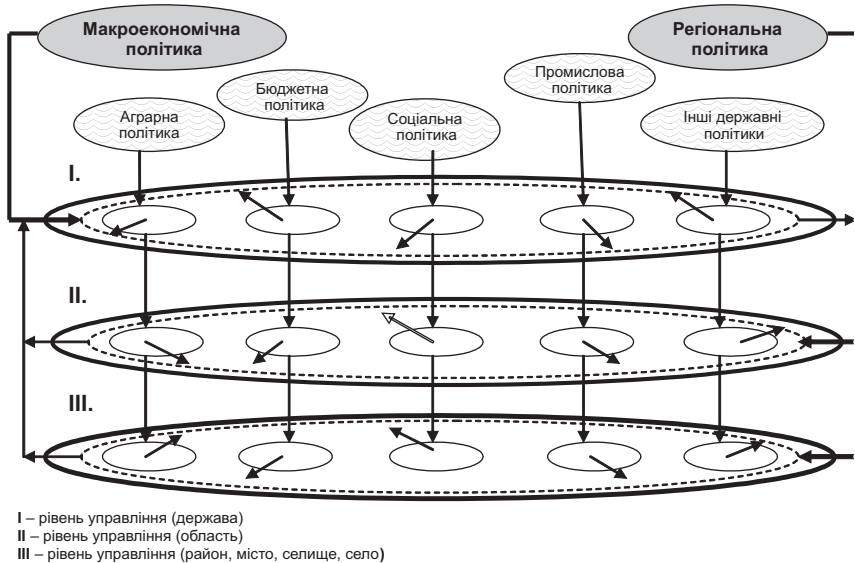


Рис. 1.1. Місце регіональної політики у системі
державної соціально–економічної політики України

Важливим чинником впливу на осмислення сутності та особливостей управління процесами розвитку на регіональному рівні є уточнення понять «регіон» та «регіональне управління». Слід зазначити, що ця проблема не є новою. Одним із перших теоретиків-регіоналістів вважається Й. Тюнен, відомий своїм дослідженням «Ізольована держава у її відносинах з сільським господарством і національною економікою»¹. Він запропонував визначення територіально-економічних меж регіону радіусом ринку.

Теорії та підходи до регіоналістики вітчизняних і зарубіжних учених віддзеркалюють ставлення до регіону перш за все як до економічної одиниці. З точки зору економічної та управлінської науки під регіоном розуміється «частина території держави, що виділилася в процесі суспільного (територіального) розподілу праці, яка спеціалізується на виробництві певних товарів чи послуг, характеризується спільністю і специфічним щодо інших територій типом відтворення; комплексністю і цілістю господарства; наявністю органів управління, що забезпечують розв'язання завдань, що стоять перед регіоном»². Існує і дещо інше, але подібне наведеному, визначення: регіон – «це цілісність, що формується територіально-промисловим комплексом будь-якої місцевості і відповідним йому стійким до зовнішнього економічного впливу територіальним об'єднанням людей, з груповою функцією попиту, яка відрізняється від функції попиту інших територіальних об'єднань»³.

Підсумовуючи різні підходи щодо трактування поняття «регіон», можна запропонувати таке визначення регіону: територіально-спеціалізована, адміністративно окреслена частина економіки країни, що характеризується єдністю та цілісністю відтворювальних процесів і управління. Так, характерними ознаками регіону є:

- територіально-виробнича структура, обтяжена економічними зв'язками в сукупності усіх міст та населених пунктів адміністративної території (області);
- інтегроване економічне середовище з переважно замкнутим виробничим циклом;
- виробництво кінцевої продукції на основі регіонального розподілу праці;
- функціонально-просторове середовище, де узгоджуються усі наявні на певній території чинники економічного відтворення;
- єдина комунікаційна, транспортна і економічна системи;
- відносна самостійність господарювання в рамках єдиного виробничого комплексу, забезпеченого власними трудовими, матеріальними і фінансовими ресурсами;
- регіональний ринок товарів і робочої сили та ринкова інфраструктура.

Система регіонального управління насамперед включає:

- підсистему центральних і регіональних органів влади;
- сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, що використовуються для реалізації цих функцій;
- підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами управління.

А розвиток регіональної системи управління в ринкових умовах передбачає:

- виявлення і визначення найбільш раціональної системи управління, її ієрархічної структури та адекватної їй системи суб'єктів управління;
- оптимізацію існуючої регіональної системи управління на основі спеціально розроблених критеріїв на рівні сучасних і перспективних вимог і завдань соціально-економічного розвитку;
- прогнозування змін у регіональній системі управління⁴.

Одним з механізмів реалізації соціально-економічної політики у регіонах є її нормативно-правове забезпечення. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», що визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності регіонів. Згідно із Законом організаційне забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, місцевих бюджетів⁵.

На виконання зазначеного Закону Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року», яка визначила ключові проблеми регіонального розвитку, пріоритети державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів⁶.

Суб'єктами управління соціально-економічним розвитком регіонів та їх завданнями визначено наступні:

1. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Визначення основних напрямів внутрішньої політики та створення нормативно-правового поля регіонального розвитку, спрямування процесів комплексного соціально-економічного розвитку регіонів, моделювання інструментів та механізмів регіонального розвитку.

2. Місцеві органи виконавчої влади. Задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою, на місцевому рівні з метою розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку.

3. Органи місцевого самоврядування. Задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку на місцевому рівні, ґрунтуючись на місцевій ініціативі й з урахуванням інтересів територіальних громад.

Об'єктом управління виступає *регіональна соціально–економічна система*, яка має такі особливості:

- є динамічною системою, що складається з керуючої та керованої підсистем, має велику кількість комунікативних зв'язків, змінюється з часом та відчуває значний вплив різноманітних чинників зовнішнього середовища;
- характеризується окресленням меж, цілісністю, відносною відокремленістю від зовнішнього середовища, неоднорідністю елементів та розбіжністю їх інтересів, багатофункціональністю тощо;
- у процесі функціонування та розвитку має багато суперечностей, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;
- чутлива до найменших змін, що відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищах.

Механізми, що характеризують регулюючий вплив держави на соціально–економічний розвиток регіонів, наведено на рис. 1.2.

Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів управління соціально–економічним розвитком на регіональному рівні, кількість нормативно–правових актів, предметом регулювання яких виступає власне регіональний рівень державної політики, є незначною. Крім зазначених вище, це закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також «Концепція державної регіональної політики», затверджена Указом Президента України (2001 р.), «Концепція державної регіональної політики» (затверджена на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р., на стадії розгляду знаходиться проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики») тощо.

Питань регіонального розвитку торкаються окремі норми Бюджетного та Земельного кодексів. Однак не існує базового закону щодо регулювання розвитку регіонів. Таку прогалину нині намагається заповнити Закон України «Про засади державної регіональної політики», проект якого розроблено за дорученням Кабінету Міністрів України як реалізація Концепції державної регіональної політики (2008 р.) Як зазначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, Закон є умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами.

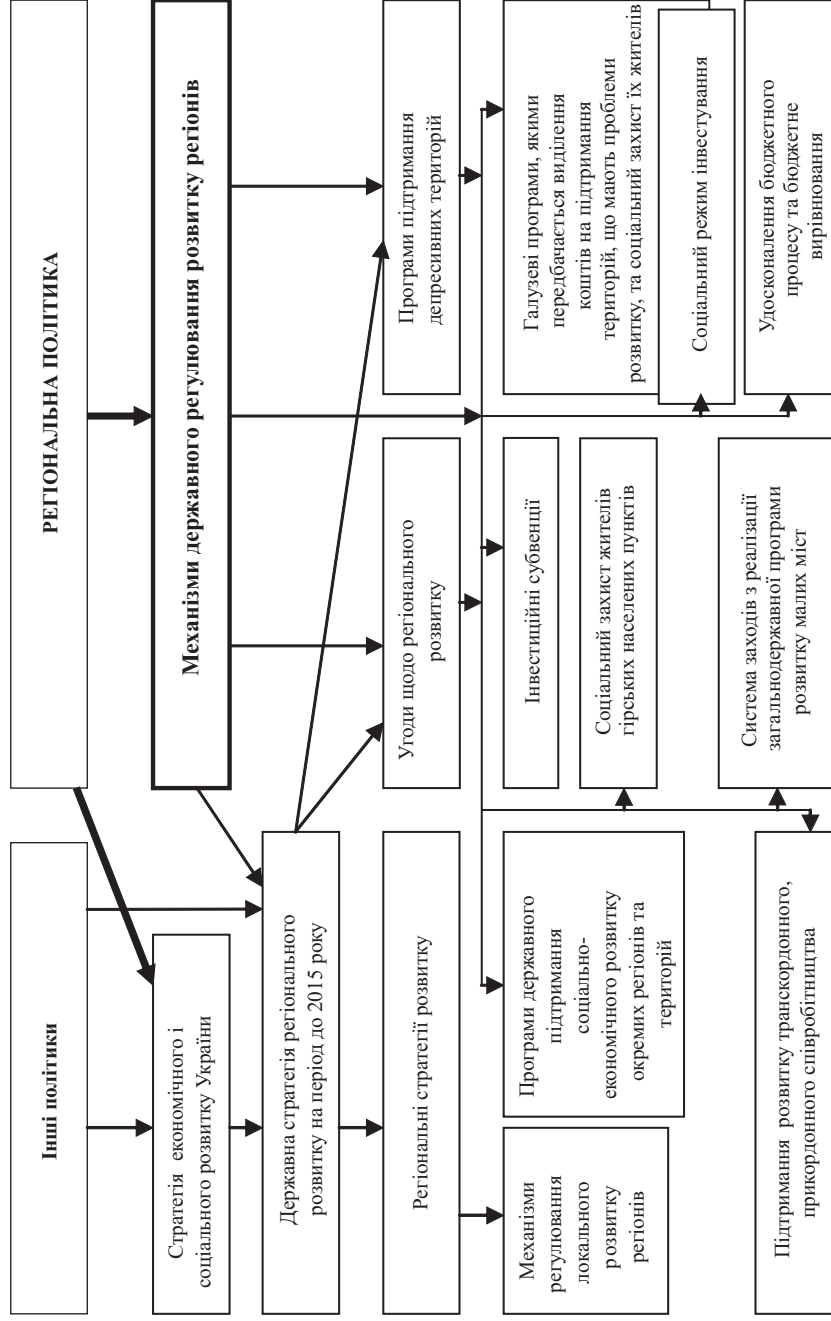


Рис. 1.2. Механізми державного регулювання розвитку регіонів

Однією з вимог іншого системоутворюючого нормативно-правового документа – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року – є прийняття на рівні області стратегій регіонального розвитку, узгоджених з положеннями Державної стратегії. На основі затверджених регіональних стратегій між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами можуть укладатися угоди щодо регіонального розвитку. Однак станом на березень 2010 р. таких угод укладено лише чотири: з Донецькою, Львівською, Вінницькою та Волинською областями.

Процес стратегічного планування в деяких регіонах зіткнувся з низкою серйозних перешкод. З огляду на це, досі не всі регіони мають затверджені стратегії розвитку до 2015 року. Так, зокрема, стратегій розвитку не мають Дніпропетровська та Харківська області, пріоритети довгострокового розвитку АР Крим та м. Севастополя визначено відповідними державними програмами, а не власними розробленими стратегічними документами, що не дає можливості цим регіонам повноцінно враховувати власні потреби та наявний потенціал тощо⁷.

Наявність конфліктів між обласними державними адміністраціями, обласними радами та групами впливу на рівні регіону, а також різні бачення пріоритетів розвитку регіону суттєво перешкодило своєчасності підготовки відповідних регіональних стратегій. Так, наприклад, низка регіонів (Херсонська, Житомирська, Луганська, Запорізька, Тернопільська області тощо) затвердили стратегії розвитку на період до 2015 року лише у 2008 р., при тому, що Постанова Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. № 1001 зобов'язала всі регіони подати проекти стратегій на затвердження обласних рад у тримісячний термін. Частково з причин наявності зазначених конфліктів досі не затверджено стратегії розвитку Дніпропетровської та Харківської областей.

Недоліками стратегічного планування розвитку регіонів і, як наслідок, причинами низької ефективності соціально-економічної політики на рівні регіону є наступні:

- надмірна формалізація процедур розроблення і затвердження стратегій. Таким чином, шаблонне використання розробниками стратегій відповідних Методичних рекомендацій Міністерства економіки України хоча й підвищує шанси регіону на позитивне вирішення у подальшому питання про укладання Угоди, але при цьому залишає поза увагою значну частину важливих проблем розвитку тієї чи іншої території;

- декларативний характер більшості стратегій розвитку регіонів. Попри те, що стратегія розвитку відповідного регіону до 2015 р. у більшості випадків рішеннями обласних державних адміністра-

цій визначається як обов'язковий до виконання документ, зміст цих стратегій часто далекий від власних потреб та можливостей розвитку цих регіонів.

Практична діяльність з розроблення регіональних стратегій (зокрема стратегії економічного та соціального розвитку Луганської обл. на період до 2015 року)⁸ і теоретичні дослідження Національного інституту стратегічних досліджень дозволили виявити основні тенденції, що визначають напрями формування та раціоналізації системи управління територіальним розвитком у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень. Насамперед, необхідність розвитку систем управління обумовлена динамічною зміною складності об'єкту управління та його сутнісних характеристик.

Проте структура органів управління, ступінь деталізації функцій і вибір оптимальних методів переважно залежать від конкретних соціально-економічних умов – концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів та ін.

Такі характеристики значною мірою варіюються щодо об'єктів управління, навіть схожих за основними економічними показниками, що і вимагає вироблення певного консолідованого підходу до розроблення і впровадження регіональної політики у всіх регіонах.

Крім того, кожному регіонові властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукомістких технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Другим чинником, що значною мірою впливає на формування механізму управління соціально-економічним розвитком територій, є зміни в **організації системи управління** на рівні регіонів.

Специфіку перетворення регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція щодо використання дедалі більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їх впливу. Суб'єкт управління намагається якомога більше відповідати об'єкту. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Таким чином, у сфе-

рі управління регіоном і поділі має знайти відображення відповідно на переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їх необхідного різноманіття та дієвості.

Незважаючи на те, що в реальній практиці ще не значною мірою (через причини переважно суб'єктивного характеру) використовуються самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію збільшення функцій, що ними виконуються, за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

З урахуванням конституційної реформи, саме на регіональний рівень покладено основне навантаження та відповідальність за проведення економічної політики і передусім реалізації більшості за наведених вище функцій, зокрема планування та прогнозування, управління технічним розвитком, управління сферою зайнятості, а також в області кредитно-фінансової і зовнішньоекономічної діяльності. Роль держави поступово зводиться до координування і взаємоузгодження інтересів усіх учасників процесу регіонального управління.

З огляду на це, **першочерговими завданнями регіональної соціально-економічної політики** є такі:

- пошук компромісу з питань економічної свободи регіонів;
- реалізація принципу розширення міжрегіональної економічної взаємодії;
- запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримання депресивних територій;
- стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів;
- зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого самоврядування;
- активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері.

Перерозподіл функцій управління між центральними та місцевими органами влади практично означає перехід частини управлінських зв'язків із зовнішніх у внутрішні. При цьому збільшення числа внутрішніх зв'язків у системі управління регіоном одночасно супроводжується підвищенням їхньої складності. Це об'єктивно обумовлено тим, що розширення самостійності обов'язково пов'язано з підвищенням відповідальності за якість прийнятих і реалізованих керуючих впливів.

Очевидно, що пасивний «супровід» ходу реалізації рішення, прийнятого на вищенаведеному рівні, що до того ж не завжди врахо-

вує конкретні умови, не сприяє вияву творчого ставлення до праці працівників регіонального апарату управління. Коли обрані керівники регіону та фахівці самостійно розробляють, обґрунтовують, приймають і реалізують рішення з розвитку підприємства, вони і морально, і матеріально зацікавлені в забезпеченні максимальних кінцевих результатів, що значною мірою активізує їхню діяльність з пошуку ефективніших варіантів управлінських рішень. Це формує спонукальний мотив як щодо розвитку міжфункціональних зв'язків у керуючій системі для забезпечення високої обґрунтованості прийнятих рішень, так і щодо поглиблення і деталізації суб'єктно-об'єктних відносин, що чітко орієнтують на досягнення поставленої мети.

Збільшення числа внутрішніх зв'язків між суб'єктами економічної діяльності регіонального рівня, зростання їхнього значення характеризують таку тенденцію розвитку систем управління, як підвищення їхньої цілісності, що, безсумнівно, має велике значення для вдосконалення загальних засад управління регіоном.

Також важливо відмітити необхідність зміни змісту керуючого впливу, додання йому більшої економічної обумовленості. Виконання прийнятих управлінських рішень у перспективі має забезпечуватися насамперед під впливом економічних, а не адміністративних методів управління, шляхом формування та взаємопіддержуваної реалізації індивідуальних, територіальних і суспільних інтересів. Ця тенденція обумовлена одночасним впливом зміни внутрішніх і зовнішніх умов функціонування та розвитку регіонів наступними способами.

По-перше, збільшення питомої ваги недержавного сектору підвищує самостійність суб'єктів соціально-економічної діяльності, скорочує кількість вертикальних зв'язків управління об'єктами економічного розвитку, сприяє поширенню різних форм самоврядування. При цьому спостерігається не тільки зменшення кількості керуючих впливів з боку апарату суб'єктів регіонального управління, а й перетворення їхнього якісного змісту за рахунок переорієнтації на поєднання інтересів як суб'єктів економічної діяльності, так і регіону в цілому, на основі застосування переважно економічних важелів і стимулів.

По-друге, розвиток інформаційних технологій, прискорення науково-технічного прогресу істотно підвищують вимоги до процесу управління, розроблення рішень, прийняття та реалізації оптимальних варіантів. Це стає обов'язковою умовою досягнення таких кінцевих результатів управління економікою, що можуть забезпечити стійке фінансове становище й ефективний розвиток регіону. На цій основі керуючий вплив сприймається як економічно

обумовлена необхідність, оскільки його реалізація здійснюється з метою задоволення інтересів усіх учасників економічної діяльності.

Однак прийняті та реалізовані на регіональному рівні управлінські рішення на сьогодні ще далекі від відповідності таким вимогам. Серед **недоліків у прийнятті управлінських рішень на регіональному рівні** можна виділити такі:

- значний обсяг прийнятих рішень («перенасичення») призводить до невиконання значної їх частини;
- знову прийняті рішення не враховують попередні, дублюють одне одного;
- відбувається трансформація мети рішення в процесі його руху ієрархічними рівнями;
- приймаються так звані «псевдорішення», що тільки імітують реальні керуючі впливи;
- недостатня технологізація процесів підготовки і прийняття рішень (насамперед типових, тих, що регулярно повторюються);
- незбалансованість керуючого впливу на різні підсистеми об'єкта управління (невідповідність «обсягу уваги» значимості розвитку тієї або іншої економічної сфери);
- відсутність процедури узгодження рішень з їхніми виконавцями;
- тривалий термін процесу підготовки і прийняття рішень, їх «запізнювання»;
- нереальні «мобілізуючі» терміни, установлені для виконання рішень;
- низька питома вага інноваційних, стратегічних рішень, у рішеннях мало елементів «виконавчого задуму»;
- недостатнє інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень;
- відсутність на початковому етапі розроблення рішення детальної діагностики вихідного стану об'єкта управління і моделювання бажаного стану;
- недостатня ефективність механізму оцінки виконання рішень.

Цей перелік, безумовно, може бути продовжений. Навіть певним чином узагальнені причини неякісних управлінських рішень на регіональному рівні дозволяють намітити та вжити заходів для підвищення їх якості. Однак для значного підвищення ефективності управління важливо забезпечити комплексність здійснюваних заходів, названі причини неякісного управління доцільно деталізувати, дослідити кожний етап процесу прийняття та реалізації управлінського рішення і кожного елементу системи управління.

Таким чином, можна стверджувати, що в умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає

ключовою ланкою механізму державного управління. Останній формується під впливом багатьох чинників, сукупність яких становить теоретичні засади посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку та фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, задоволенням територіальної громади в управлінських послугах і можливостями щодо забезпечення їх якості тощо.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями: стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримання експорту продукції та послуг. Головною метою державного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

1.2. Парадигмальність конституційного правового поля України як основа державного управління регіональним розвитком

Ефективність державно-правового впливу на суспільні відносини загалом залежить від низки чинників, серед яких чільне місце займає панівна правова конструкція, що, з однієї сторони, тяжіє над усім суспільним життям, а з другої – створює підвалини і визначає напрям правового розвитку країни.

Слід зауважити, що сучасне українське політико-правове життя висуває перед нашою державою та суспільством доконечну потребу формування такого конституційного правового поля, що забезпечило б утвердження у діяльності як державних, так і самоврядних інституцій ідеї Основного Закону як визначального правового чинника державотворчого життя. Ця обставина відмічалася у низці досліджень вітчизняних та зарубіжних учених⁹.

Інакше кажучи, Конституція повинна мати силу такого правового пріоритету, який, зумовлюючи відповідну поведінку і дії усіх без винятку суб'єктів владних відносин, є орієнтиром (метою)

самого існування держави. Фактично йдеться про парадигмальне значення конституційного правового поля у життєдіяльності держави, формуванні її політики в цілому. Не є винятком з цього твердження такий напрям державної політики як регіональна політика.

Слід зазначити, що стрімкий розвиток регіонального самоврядування у другій половині ХХ ст. у сучасних демократичних країнах, спричинивши відповідні зміни, зокрема у європейському правовому просторі, про що йтиметься нижче, став одним із чинників породження тенденції муніципалізації конституційного життя і правових систем у цілому. Регіоналізація, разом з розбудовою місцевого самоврядування та децентралізацією, на сучасному етапі стають провідними принципами демократичної політики держав світу (як внутрішньої, так і зовнішньої) та її конституційного унормування. Більше того, «у світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до недієздатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм»¹⁰.

Інакше кажучи, досвід розвинених держав світу засвідчує потребу унормування на найвищому законодавчому рівні «правил гри» щодо державного управління регіональним розвитком країни, визначення правових стратегічних засад розбудови означеного управління, що охоплюється поняттям парадигмальності конституційного правового поля відповідного державного впливу.

З точки зору змістових характеристик категорії «парадигма», визначених її «хрещеним батьком» Томасом Куном загальною кількістю понад 30¹¹, ми зосереджуємося на тих, що визначають її як «визнані усіма наукові досягнення, які протягом певного часу дають науковій спільноті модель постановки проблем і їх вирішення»¹², і «набувають свій статус тому, що їх використання приводить до успіху скоріше, ніж застосування конкуруючих з ними способів вирішення ... проблем особливого виду. Заздалегідь невідомо вичерпно, якими будуть ці проблеми»¹³.

Зважаючи на зміст означеного терміну у розумінні авторів альтернативних концепцій розвитку науки та тих, хто аналізує цей феномен під різними кутами зору (В. Горохов, І. Лакатос, К. Поппер, М. Томпсон, П. Фейєрабенд та ін.), при формуванні своїх поглядів ми спираємося на предметне розуміння поняття «парадигма» як системи уявлень, характерної для етапу розвитку науки, культури, суспільного життя¹⁴.

І насамкінець, з точки зору науки державного управління під парадигмою державного управління ми розуміємо набір домінантних, системоутворювальних ідей і соціальних цінностей¹⁵, що ви-

значають сутність існування держави у геополітичному просторі. Саме ці ідеї та цінності мають забезпечувати легітимність держави, оскільки основна причина нездатності до легітимності полягає у кризі на рівні ідей¹⁶.

Ось уже більше десяти років Україна як суверенна держава живе зі своєю Конституцією. Як відомо, Основний Закон був розроблений 1996 р. і прийнятий шляхом тривалих і складних переговорів, певних ідеологічних та правових компромісів усередині українського політичного форуму. За висновками авторитетної структури Ради Європи – Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), цей документ був визнаний одним з найдемократичніших у світі.

Конституція України визначає політико-правові засади здійснення всіх державних процесів, форму правління, державний устрій та правовий режим. Вона проголошує Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, а носієм суверенітету і єдиним джерелом влади – народ. Конституція проголошує принцип поділу влади і верховенство права. Цей документ є підґрунтям усієї законодавчої будівлі країни, оскільки за етимологічним походженням терміна «конституція» означає «основний закон держави, що закріплює суспільний і державний устрій, порядок утворення, принципи організації і діяльності державних органів, виборчу систему, права і обов'язки громадян»¹⁷.

Окремі дослідники (В. Шаповал, В. Ермолін) зауважують, що Конституція України є насамперед актом установчої первинної влади, ідея якої була сформульована ще наприкінці XVIII ст. у вигляді такої формули: установча влада належить безпосередньо народові і, реалізуючи цю владу, народ у певний спосіб (прямо або через обраних ним представників) приймає Конституцію¹⁸.

Проте навіть реалізувавши свою установчу владу за вказаною вище формулою, народ не позбавляється цієї влади, а залишається її джерелом та носієм. Це чітко підкреслено в ч. 2 ст. 5 Конституції України. Таким чином, розвиток демократії в Україні невіддільний від забезпечення верховенства участі народу у розв'язанні доленосних проблем свого буття. На досягнення саме цієї мети і має спрямовуватися створення моделі організації державної влади і системи регіонального самоврядування.

Основою (базою) цієї моделі є Конституція України, оскільки це джерело права є регулятором найбільш суттєвих відносин державної влади, набором системоутворювальних ідей і соціальних цінностей, а його норми за об'єкт регулювання мають організацію

і здійснення усієї державної влади як складного інтегрального інструменту забезпечення існування держави, досягнення її цілей¹⁹.

Відомо з досвіду незалежної Української держави і СРСР, що нова Конституція приймається тоді, коли склалися певні стійкі суспільні відносини й виникла об'єктивна потреба у правовій систематизації та унормуванні всієї цієї системи відносин. Саме це дозволяє гіпотетично підійти до розгляду конституційного правового поля як певної правової парадигми, тобто системи правових положень, що домінують у певний період життя держави й визнаються переважною більшістю населення.

У той же час безперервно (з різною швидкоплинністю) йде процес суспільних відносин, поступово унормовуються нові правові положення, накопичується їх критична маса, яка у кінцевому рахунку зумовлює необхідність зміни правової парадигми держави, тобто призводить до прийняття нової або суттєвого оновлення чинної Конституції.

Іншими словами, з точки зору системного підходу до визначення Конституції України загалом як правової парадигми життя держави слід зауважити, що основною ознакою, етапом становлення правової держави є закріплення системи суспільно-політичних відносин, які панують у державі і суспільстві, в Основному Законі країни, тобто – конституціоналізація²⁰.

Прихильники традиційного підходу до впорядкування конституцій як окремо взятих актів, безумовно, знайдуть у цьому твердженні серйозне обґрунтування своєї позиції. Напротивагу їм, сповідувачі устоїв державного будівництва, скажімо Великобританії, зауважать, що конституціоналізація не такий вже і визначальний процес з точки зору форми його виявлення. Проте, нам видається, що такий підхід дещо «грішить» проти істини – суті процесу, про який йдеться. За великим рахунком говоримо про взаємозв'язок і взаємозалежність відомих філософських категорій – змісту і форми: якщо змістом конституціоналізму є закріплення відповідних суспільно-політичних відносин, які панують у державі, їх системи, то формою такого закріплення може бути як окремо взятий акт (конституція, хартія тощо), так і втілення пріоритетів зазначених відносин у принципи, форми, способи і т. д. державного життя через систему окремих нормативно-правових актів. Таким чином, маємо два способи конституціоналізації:

- конституціоналізація у формі окремого акта;
- конституціоналізація у формі системи окремих нормативно-правових актів, більшість з яких має ознаки законів прямої дії.

Враховуючи наявність, як мінімум, двох форм конституціоналізації, доцільно говорити про парадигмальні ознаки конституційного правового поля як категорії, що поєднує ці форми.

Обидві форми мають як плюси, так і мінуси.

Вагомою перевагою конституціоналізації у формі окремого акта є наявність у законодавчому полі держави чіткого спеціального акта і, таким чином, правил та мірила (критеріїв) відповідної поведінки громадян та державних органів, а недоліком – те, що внесенню змін і доповнень до конституцій передують складні взаємопов'язані процеси (наприклад, референдуми, політичні домовленості та ін.), недотримання яких можуть послугувати каталізатором політичних збурень, що свого часу може знайти відображення у економічному житті країни.

Конституціоналізація у формі безпосереднього практичного втілення за своїми позитивно–негативними сторонами є, на нашу думку, зворотнім способом до вказаного вище: будь–яка зміна конституційної парадигми у такому суспільстві є реально можливою при менших зусиллях з боку суспільства, але відсутність чітко унормованих і зафіксованих правил поведінки несе гіпотетичну можливість викривлення означеної парадигми.

Коли говоримо про способи конституціоналізації, слід звернути увагу ще на один аспект: визначальним у процесі конституційного правового поля будь–якого суспільства лежить утвердження у ній як основоположної константи – установчої (первинної) влади народу. Безпосереднім віддзеркаленням цієї влади є місцеве і регіональне самоврядування – ті сфери суспільного життя, де найбільше вирізняються потреби населення і має здійснюватися безпосереднє їх забезпечення.

У сучасних умовах приділяються надзвичайно серйозні вимоги до Конституції як правової основи державного управління. «Збільшення конституційного потенціалу управління означає глибше пізнання і відображення об'єктивних закономірностей розвитку», – зазначає російський дослідник Ю. Тихомиров і зауважує, що чим повніші ці закономірності, тим різноманітніша варіантність рішень, відповідних їх форм, тим більше можливості обрати оптимальну правову форму у межах загальної норми²¹.

Такий висновок відомого фахівця підкреслює визначальність положень Конституції для державотворчих процесів. Головними учасниками цих процесів в Україні є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України. Саме ці органи за Конституцією України уповноважені приймати відповідні рішення, що мають доленосне значення як для держави у цілому, так і для окремо взятих громадян.

Виділена американськими ученими З. Ланом і К. Андерсом сучасна парадигма державного управління, систематизуючи актуальні напрями державного управління, визначає основні їх аспекти:

політичний, правовий, історичний, менеджерський, етичний та інтегрований²². Проте видається об'єктивним той факт, що для визначення вказаних напрямів і аспектів, як власне і для самого державного управління, у конкретній державі з цивілізованим розвитком має існувати першоджерело, а саме – закріплені у правовий спосіб загальні правила поведінки для всіх суб'єктів державновладних відносин, а також суспільні пріоритети розвитку країни (держави і суспільства). На користь саме правової форми закріплення вимог вказаного першоджерела свідчить те, що людство досі не винайшло іншого способу зваженого і розумного розподілу у суспільстві міри свободи, рівності і справедливості, по суті – «математики свободи»²³, ніж правовий.

Відомо, що загальними соціальними ознаками Конституції є всеосяжність об'єкта її регламентації і впливу, її характер, що за властивостями є установчим, народним, гуманістичним, реальним, прогностичним та найстабільнішим²⁴. За цих ознак Конституція є основним законом громадянського суспільства і держави, який має вищу юридичну силу, через яку затверджуються засади суспільного і державного ладу та механізми їх дії, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

З цього приводу також слід зауважити, що конституційні норми містять у собі пізнавальні і ціннісні складові: будь-яка політична і посадова особа держави, громадянин можуть почувати себе достойними членами українського суспільства лише за умови знання, розуміння і належного застосування положень Основного Закону. Окрім того, відомо, що парадигмі державного управління притаманні й аналітичні, творчі та організаційно-вольові компоненти²⁵, основою яких є, з урахуванням викладеного вище, правова першооснова держави.

Таким чином, йдеться про нерозривний взаємозв'язок парадигм конституційного правового поля та державного управління.

У сенсі конституційного унормування основ регіонального розвитку держави відмітимо проблему, яка існує у чинній Конституції України: закріплена у ній правова модель організації влади на регіональному рівні (та тісно пов'язаному з ним місцевому) не у повній мірі відповідає положенням основного європейського правового орієнтира у цій площині – Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. (далі – Хартія місцевого самоврядування)²⁶.

Так, для переліку основних невідповідностей вказаної вітчизняної моделі характерні:

- наявність місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні (село, селище, місто – ч. 1 ст. 140 Конституції України), а регіональний рівень (район, область) перебуває у ві-

данні центральної ланки державного управління (значною мірою через відсутність у законодавстві положення щодо наявності виконавчого органу у районній та обласній раді);

- існування на регіональному рівні дуалізму влади (районна, обласна рада — районна, обласна державна адміністрація), на якому одночасно діють органи місцевого самоуправління і місцеві державні адміністрації. Ці органи, де-юре, наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, але їх повноваження чітко не розмежовані, що зумовлює дублювання і конкурування зазначених органів. Вказаний дуалізм спричиняє також ще одну проблему практичної розбудови регіональної демократії — відсутність чітких меж відповідальності посадових осіб означених органів;

- невизначеність територіальної сфери впливу місцевого самоуправління, оскільки не встановлені просторові межі територіальної громади або, мовою Хартії місцевого самоврядування (ст. 5), — «територіальні кордони органів місцевого самоврядування».

Отож необхідність унормування конституційних засад регіонального розвитку держави є наріжним каменем для формування відповідної стратегічно орієнтовної державної політики.

Визначаючи парадигмальну роль Конституції України у правовому житті держави, слід зазначити її консолідуюче значення для суспільства задля досягнення певних цілей розвитку. Оскільки Конституція України визначає загальні цілі держави, закріплюючи їх у правовий спосіб, а також встановлює основні механізми їх досягнення, саме цей акт є основою об'єднувальних процесів в українському суспільстві. З огляду на наявність законодавчо визначених загроз у сфері державної безпеки (вияви сепаратизму та намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України) та внутрішньополітичній (вияви сепаратизму у окремих регіонах)²⁷, створення повноцінного, ефективно чинного регіонального самоврядування має стати одним із системоутворювальних чинників потужної державної політики регіонального розвитку.

З огляду на геополітичні чинники, Конституція України є також важливим правовим інструментом у ствердженні територіальної цілісності країни, норми якого вже сьогодні зобов'язані відігравати надзвичайно важливу роль для зміцнення стабільності та безпеки у центрі Європи. Цей чинник слід особливо ретельно враховувати в межах різних інтеграційних процесів та блокових спрямувань, пам'ятаючи про те, що Основний Закон визначив нашу державу як рівноправного учасника міжнародних відносин.

Безперечно, вагому роль Основний Закон України відіграє у нарощуванні демократичних перетворень, адже він за історичною

логікою вже став продовженням і спадкоємцем Декларації про державний суверенітет України²⁸ та Акта проголошення незалежності України²⁹. Важким завданням для сучасної Конституції України зразка 2004 р. стало утвердження у правовий спосіб основ побудови в нашій країні громадянського суспільства та правової держави, за яких основною цінністю, як і головним показником ефективності діяльності державних органів, має стати рівень задоволення прав, свобод і інтересів людини і громадянина.

Як вбачається, головною властивістю конституційно–правової парадигми є те, що будь–яка зміна основ, закріплених у Конституції України, має здійснюватися за двох основних моментів: у випадку об'єктивної потреби суспільства (зміна суспільних відносин) та при суворому дотриманні відповідних процедурних вимог саме цього документа. З цих позицій розгляд та аналіз конституційних змін, що відбулися в Україні у 2004 р. дає підстави вважати означені зміни як такі, що не носять системного характеру і не створюють чітку парадигму державного регулювання регіонального політики держави. Державотворче життя потребує чіткої конституційної парадигмальності — формалізованих визначальних та системоутворювальних ідей, соціальних цінностей, що визначають місце держави у світі, що глобалізується. Таким чином, конституційні ініціативи політичних сил щодо вдосконалення Конституції України мають враховувати те, що проекти з внесення змін до Конституції України повинні мати системний характер³⁰ з об'єктивізацією у них назрілих суспільних потреб.

Однією із важливих засад розбудови потужного правового поля країни є норми Основного Закону країни. Ці норми, по суті, є парадигмальною («несучою») конструкцією, що визначає шляхи поступу держави і громадянського суспільства. Своєчасне та ефективне оновлення Основного Закону є передумовою для розвитку демократії, у тому числі — регіональної.

Виходячи з головної властивості конституційно–правової парадигми, можемо резюмувати, що в Україні наприкінці 2004 р. відбулася кардинальна зміна конституційного правового поля, яка не була обґрунтована об'єктивними реаліями, а була продиктована ситуацією і її процедурна сторона залишає більше запитань, ніж відповідей на них. Проте зволікання з втіленням у життя змін до Конституції України є небезпекою в прогаєнні (за відомим латинським принципом *periculum in mora*) і може призвести до більших негараздів, ніж за умови їх невідкладної реалізації. З точки зору парадигмального значення конституційного правового поля з питань державного управління регіональним розвитком, якісне унормування цих питань складатиме основу для їх ефективної розбудови

та слугуватиме показником цивілізованого вирішення країною одного із важливих питань сучасного державотворення – регіональної політики.

1.3. Європейські правові орієнтири формування та розвитку регіонального та місцевого самоврядування

Одним із зобов'язань, що взяла на себе Україна від час вступу у 1995 р. до Ради Європи, була розбудова демократичної системи місцевої демократії (якщо говоримо про орієнтири розвитку регіональної та місцевої демократії в Україні). З огляду на цей факт розглянемо європейські засади формування регіональної політики держави та сучасні правові дороговкази розвитку місцевого самоврядування.

Формування регіональної політики як напряму національної політики держав розпочалося у 30-их рр. минулого століття. Саме тоді у низці країн світу та Європи гостро постало питання диспропорцій на рівнях економічного і соціального розвитку регіонів, що спричинило соціальні проблеми, посилення напруги у суспільстві. З огляду на це, шість європейських країн (Бельгія, Німеччина, Італія, Люксембург, Нідерланди та Франція) досягнули політичної згоди про початок спільного правового вирішення означених проблем.

Першим правовим інструментом вказаної політики став Паризький договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі (підписаний 18 квітня 1951 р., набрав чинності 23 липня 1952 р., діяв до 2002 р.) Цей документ увів до практики певне наднаціональне управління вугледобувної та сталеливарної галузями, у тому числі з метою економічної конверсії районів, що переживали тоді кризу через скорочення виробництва вугілля і сталі. Метою цього об'єднання було визначено сприяння економічному розвитку, зростанню зайнятості і підвищенню життєвого рівня у державах-членах шляхом створення загального ринку. Об'єднання мало послідовно вибудовувати умови, які забезпечили б найбільш раціональний розподіл продукції при більш високому рівні виробництва та збереження постійної зайнятості, а також піклуватися про те, щоб не викликати істотних і довготривалих порушень в економіці держав-членів (ст. 2 вказаного вище Договору)³¹.

25 березня 1957 р. країнами-засновниками ЄС були підписані у Римі два договори, що заснували Європейську економічну спільноту (далі — ЄЕС) та Європейську спільноту з атомної енергії. Вказані договори набрали чинності з 1 січня 1958 р. і діють безстроково. У преамбулі Римського договору про ЄЕС зазначалося, що

держави–члени повинні прагнути «зміцнювати єдність економіки своїх країн і забезпечити її гармонійний розвиток шляхом зменшення розривів між різними районами і подолання відсталості районів, що перебувають в менш сприятливих умовах»³².

Згадані вище договори 1957 р. дали новий поштовх процесам регіонального розвитку в країнах Західної Європи. Вони вийшли за межі національних інтересів і стали предметом комунітарної політики – політики, спрямованої на вирівнювання рівнів життя населення в межах усього Співтовариства. Це було зумовлено поглибленням диспропорцій в окремих регіонах, загостренням регіональних проблем унаслідок входження до ЄС нових членів. Водночас активізувалися самі регіони як суб'єкти регіональної політики, що зумовило визнання пріоритетності цієї політики у межах політики ЄС.

Так, на Паризькому саміті 19–20 жовтня 1972 р. у життя ЄС було уведено поняття «регіональна політика»; тоді ж було прийнято рішення про створення Європейського фонду регіонального розвитку. Вказаний Фонд був заснований у 1975 р. і до 1989 р. слугував фінансовим інструментом підтримання регіональної політики держав–членів ЄС, а його кошти розподілялися фіксовано³³.

У червні 1984 р. Європарламент і Європейська Комісія затвердили документ «Переваги тісних зв'язків між Комісією Європейських спільнот і регіональними та місцевими владами у зв'язку із завданнями держав щодо забезпечення виконання законодавства комун», що заклав у діяльність ЄС принцип партнерства з регіональними та місцевими органами влади³⁴.

Єдиний європейський акт (підписаний 1986 р. в Люксембурзі і Гаазі 17 та 28 лютого відповідно)³⁵, далі — ЄЄА, що вніс зміни до Договору про ЄЕС, у ст. 23 відзначив мету стимулювання гармонійного розвитку Спільноти в цілому та зазначив особливе її прагнення щодо скорочення розриву між різними регіонами і відставання регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах. ЄЄА передбачав, що досягнення вказаної мети має здійснюватися за допомогою структурних фондів (Секція гарантій Європейського фонду орієнтації і гарантій в галузі сільського господарства, Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку), Європейського інвестиційного банку та інших фінансових інструментів. При цьому Європейський фонд регіонального розвитку покликаний вносити внесок в усунення основних регіональних диспропорцій у Спільноті шляхом участі у розвитку або структурній перебудові регіонів, що відстають у розвитку, і в конверсії індустріальних районів, що перебувають у занепаді. У межах розвитку співробітництва у такому напрямі, як довкілля, ЄЄА передбачив урахування потреб збалансованого розвитку регіонів ЄС (ст. 25).

У межах реалізації ЄСА Європейська Комісія, як виконавчий орган ЄЕС, своїм рішенням утворила Консультативний комітет регіональних і місцевих влад з метою їхнього залучення до процесу формування і реалізації такої регіональної політики ЄС, що стала б складовою політики усієї Спільноти³⁶.

Слід відзначити, що для європейського правового простору властива проблема чіткості у визначенні понять, навіть у такій важливій дефініції, як «європейське право»³⁷. Відтак, наповнення понятійного апарату європейської спільноти у питаннях, пов'язаних з регіональним розвитком, є також складним і достатньо розмитим процесом.

Прикладом цьому може слугувати поняття «регіон», що міститься у джерелах права ЄС.

Висвітлюючи цей аспект, маємо на увазі ретроспективу створення ЄС: на час підписання вказаних вище договорів 1951 та 1957 рр. більшість країн носили ознаки централізованих держав і тому спочатку у праві ЄС не приділялося належної уваги регіону з точки зору унормування його управлінських можливостей. Проте ситуація 70–90-их років у цій сфері зазнала радикальних змін. Так, централізовані системи управління низки країн-членів Спільноти пережили модернізацію, прикладом чого є регіоналізація Італії та Бельгії, а також створення регіональних об'єднань із законодавчими повноваженнями у Великобританії — Північній Ірландії, Уельсу, Шотландії. Окрім того, до ЄС приєдналися регіональні Іспанія і Португалія та федеральна Австрія.

З урахуванням цього історичного підґрунтя, початковий концептуальний правовий підхід до поняття «регіон» був викладений у Резолюції Європейського Парламенту з питань регіональної політики Спільноти і ролі регіонів від 18 листопада 1988 р. (відома як Хартія співдружності про регіоналізацію). Цей підхід базувався на функціональній основі, визначаючи, що регіон — це гомогенний простір, що має фізико-географічну, культурну і мовну близькість, а також єдність господарських структур і історичної долі³⁸. Вказаний документ діяв у напрямі задоволення зростаючого інтересу ЄС до регіону як потужного «гравця» у національній політиці держав-учасниць. Його норми не тільки розбудовували інституціоналізацію регіональних органів влади країнами-членами ЄС, а й визначали основні риси цих органів — їх правову індивідуальність, законодавчі повноваження, якими вони володіють, та існування прямо обраних представницьких об'єднань і демократично визнаних урядів.

У пізнішому європейському акті під поняттям «регіон» розуміється територіальне утворення, створене відповідно до національ-

ного законодавства, що володіє рівнем, наступним за рівнем держави і має політичне самоуправління. Для цього утворення характерні такі ознаки:

- регіон визнається Конституцією або законодавством держави, які гарантують його автономію, самобутність, повноваження і організаційну єдність;
- регіон має свою Конституцію, статут автономії або інший акт, що визначає його як частину правової системи держави на найвищому рівні і визначає його організацію і повноваження;
- статус регіону може бути змінений лише за згодою та участю самого регіону;
- з метою збереження своїх історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей регіони в одній і тій же державі можуть мати різні статуси;
- регіони уособлюють відмінну політичну самобутність, що може набувати різноманітних політичних форм, що відображають демократичну волю кожного регіону приймати ту форму політичної організації, котру він визнає переважною, при цьому регіон сам обирає своє керівництво і установлює знаки розмежувань його представництва³⁹.

Нині процес регіонального розвитку і формування регіональної політики в Європі значною мірою пов'язаний із глобалізацією світового господарства, посиленням впливу транснаціональних корпорацій на розвиток держав і регіонів, інноваційним характером сучасного виробництва. Тому завдяки збільшенню місцевої і регіональної ініціативи щодо використання власного потенціалу регіони мають можливість досягти раціональнішої структури і спеціалізації господарства, знайти свою нішу на світовому ринку.

Сучасне згладжування відмінностей у рівні розвитку різних регіонів ЄС регулюється нормами Договору про заснування Європейської Спільноти, що підписаний 21 березня 1957 р. (далі — ДЄС)⁴⁰.

Так, відповідно до ст.ст 2 та 3 ДЄС серед основних завдань створення ЄС визначено забезпечення в усій Спільноті гармонійної, збалансованої і стійкої економічної активності, високого рівня зайнятості та соціального захисту, а також зростання життєвих стандартів і якості життя поряд з економічною і соціальною єдністю та солідарністю між країнами-членами.

Безпосередньо питанням регіонального розвитку присвячено розділ XVII ДЄС «Про економічне та соціальне гуртування» (ст. ст. 158–162). Серед основних позицій цих норм виділяються такі:

- ЄС прагне зменшити диспропорцію рівнів розвитку різних регіонів та відсталість регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах, зокрема села (ч. 2 ст. 158);

- державам—членам належить провадити та координувати свої економічні політики в такий спосіб, щоб сприяти загальному гармонійному розвитку шляхом зміцнення економічної і соціальної згуртованості. ЄС сприяє досягненню цієї мети через структурні фонди (Європейський сільськогосподарський фонд керування та гарантій – секція керування; Європейський соціальний фонд; Європейський фонд регіонального розвитку), Європейський інвестиційний банк та інші наявні фінансові інструменти (ч. І ст. 158, ст. 159). У межах виконання цих приписів Європейською Комісією, однією із основних інституцій Спільноти, кожні три роки подається Європейському Парламенту, Раді, Комітету регіонів та Економіко–соціальному комітету відповідна доповідь про поступ економічного та соціального гуртування;

- основним завданням Європейського фонду регіонального розвитку є сприяння усуненню найважливіших регіональних дисбалансів у Спільноті через участь у розвитку та структурній підтримці регіонів із затриманим розвитком та в конверсії промислових регіонів, що занепадають (ст. 160);

- Раді ЄС після відповідних консультацій належить одностайно визначати завдання, пріоритетні цілі і організацію Структурних фондів, а також положення, необхідні, щоб забезпечити їх ефективність і координувати діяльність фондів та їх взаємодію з іншими наявними фінансовими інструментами (ст. 161);

- Рада ЄС ухвалює виконавчі рішення щодо діяльності Європейського фонду регіонального розвитку за спеціально визначеною процедурою та після консультацій з Комітетом регіонів та Економіко–соціальним комітетом (ст. 162).

Слід зазначити, що особлива роль у подоланні відсталості окремих регіонів у регіональній політиці ЄС відводиться Європейському фонду регіонального розвитку (ст. 160 ДЄС). Діяльність Структурних фондів та Фонду згуртування врегульована в ст. 161 ДЄС.

Окрім того Регламент Ради Європейського Союзу № 1083 від 11 липня 2006 року⁴¹ у ст. 3 визначає *три завдання*, що порушені перед означеними фондами:

1 завдання: «Зближення (конвергенція)», яке «повинно мати на меті прискорення зближення найменш розвинених країн–членів ЄС і регіонів через покращення умов для економічного зростання та зайнятості шляхом підвищення обсягу та покращення якості інвестицій у фізичний та людський капітал, розвитку інновацій та суспільства на основі знань, пристосованості до економічних і соціальних змін, захисту та покращення довкілля та підвищення адміністративної ефективності. Це завдання має бути пріоритетним для Фондів». До регіонів, на які спрямоване це завдання, від-

носяться регіони, де валовий внутрішній продукт, виміряний на основі паритетів купівельної спроможності, менший за 75 % від відповідного середнього значення у Співтоваристві (п. 17 преамбули Регламенту);

2 завдання: «Регіональна конкурентоспроможність і зайнятість», «яке, за винятком найменш розвинених регіонів, повинно мати на меті посилення конкурентоспроможності та привабливості регіонів, а також підвищення рівня зайнятості, передбачаючи економічні та соціальні зміни, у тому числі пов'язані з розширенням торгівлі шляхом підвищення обсягу та покращення якості інвестицій у фізичний та людський капітал, інновацій та сприяння створенню суспільства на основі знань, розвитку підприємництва, захисту та покращення довкілля, покращення доступності, пристосованості працівників і підприємств, а також розвитку ринків праці, які створюють можливості у сферах діяльності». Це завдання має охопити територію Співтовариства поза межами регіонів, які підпадають під критерії завдання щодо зближення (п. 18 преамбули Регламенту);

3 завдання: «Європейська територіальна співпраця», метою якого має бути «посилення прикордонної/транскордонної співпраці шляхом спільних місцевих і регіональних ініціатив, посилення транснаціонального співробітництва через заходи, що сприяють комплексному територіальному розвитку з урахуванням пріоритетів Співтовариства, та посилення міжрегіонального співробітництва та обміну досвідом на відповідному місцевому рівні». Це завдання має охопити регіони, де є наземні та морські кордони, причому напрями транснаціонального співробітництва визначатимуться з огляду на заходи, що сприятимуть комплексному територіальному розвитку, міжрегіональній співпраці та обміну досвідом (п. 19 преамбули Регламенту).

Ще одним правовим орієнтиром формування регіональної політики ЄС є Договір про Європейський Союз (м. Маастрихт, Нідерланди, 7 лютого 1992 р., набрав чинності з 1 листопада 1993 р. і діє в редакції змін, внесених договорами: Амстердамським (2 жовтня 1997 р.) та Ніщьким (11 грудня 2000 р., набрав чинності з 1 лютого 2003 р.)⁴² Цей Договір увів регіони з повноправними учасниками у роботі усіх органів Спільноти з питань, що стосуються їх компетенції та інтересів. Йдеться, зокрема, про створення Комітету ЄС з питань регіонального і місцевого самоврядування (Комітету регіонів, 1994 р.) Метою діяльності цього органу стала практична реалізація принципу субсидіарності як забезпечення прийняття рішень в інтересах населення тими рівнями влади, які перебувають до нього найближче. Попередні результати роботи Комітету дали привід

винести на інший рівень питання про розмежування повноважень ЄС, держав і регіонів.

У відповідь на об'єктивні зміни, що були втілені у правове поле Спільноти, усі країни-члени ЄС мають демократичні політичні системи на рівнях нижче центрального. Сім країн-членів мають децентралізовані органи, по суті, – регіональні уряди (Австрія, Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Франція). Такі країни, зазвичай, передають цьому рівню стрижневі функції добробуту: охорону здоров'я, освіту і соціальні послуги.

Регіональні органи низки країн-членів ЄС (провінції у Нідерландах, департаменти у Франції, графства у Великобританії, Швеції та Данії) можна класифікувати як проміжні місцеві уряди. До компетенції таких органів входять питання, що у більшості випадків відображають географічні чинники (наприклад, транспортна інфраструктура регіону) або складність відповідної послуги, надання якої виходить за межі можливостей звичайного місцевого органу. Слід відзначити також і те, що майже в усіх країнах ЄС регіональні органи влади мають широке коло конституційних повноважень для діяльності в місцевій громаді (в окремих випадках та за відповідною процедурою), хоча така свобода частково обмежується фінансовими можливостями.

Розкриваючи загальні європейські правові орієнтири розвитку регіональної демократії, неможливо оминати діяльність у цьому напрямі Ради Європи, членом якої з 1995 р. є Україна. Слід вказати, що цією організацією напрацьовані низка документів, що безпосередньо визначають законодавчі орієнтири у сфері регіонального самоврядування (табл. 1.1).

Відомо, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами задля збереження та втілення в життя спільних ідеалів і принципів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу (ст. 1 Статуту Ради Європи)⁴³. У межах цієї організації 14 січня 1994 р. розпочав діяльність Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі – Конгрес) як консультативно-дорадчий орган, що представляє місцеві і регіональні органи влади країн-членів Ради Європи.

У сучасних геополітичних умовах із входженням до Ради Європи нових країн з різним рівнем політичного та економічного розвитку діяльність Конгресу сконцентрована, зокрема, на «вивченні стану місцевої і регіональної демократії в державах-членах та країнах, що є кандидатами на вступ до Організації, і відповідно наданні допомоги у розвитку ефективних структур місцевих і регіональних влад»⁴⁴.

Плідна робота Конгресу щодо розбудови регіональної демократії мала свій вияв у проекті Європейської хартії регіонального

самоврядування, схваленій цим органом на четвертій сесії 5 червня 1997 р. (далі – проект Хартії–97)⁴⁵. Крім того, до цієї дати регіональне самоврядування розвивалося здебільшого у межах концепції місцевого самоврядування, принципи якого у 1985 р. були оформлені у Хартії місцевого самоврядування.

Проект Хартії–97 у ст. 3 визначив регіональне самоврядування як право і реальну здатність територіальних утворень, що мають виборні органи і знаходяться між центральним урядом та місцевою владою, вирішувати під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення суттєву частину державних справ згідно з принципом субсидіарності. Цей документ поширив на регіональне самоврядування практично ті самі принципи, що властиві місцевому самоврядуванню на рівні територіальних громад: правова, організаційна та фінансова самостійність.

Таблиця 1.1

**Міжнародно–правові акти Ради Європи
у сфері регіонального самоврядування**

Назва акта та його суть	Дата підписання/ набрання чинності актом	Примітка (стан та дата чинності для України)
<i>Європейська хартія місцевого самоврядування</i> – модель для впровадження демократії на місцевому рівні	1985/1988	Чинна з 1 січня 1998 року
<i>Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями</i> – визнає за місцевими і регіональними владами право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля; включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища	1980/1981	Чинна з 22 грудня 1993 року
<i>Рамкова конвенція про захист національних меншин</i> – охоплює питання освіти, засобів масової інформації та використання національних мов; містить також загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає у інших країнах	1995/1998	Чинна з 9 грудня 1997 року

Закінчення табл. 1.1

Назва акта та його суть	Дата підписання/ набрання чинності актом	Примітка (стан та дата чинності для України)
<i>Європейська хартія регіональних мов та мов меншин</i> – спрямована на збереження та захист регіональних мов та мов меншин і охоплює сфери законодавства, шкіл, громадського, культурного, економічного і соціального життя, а також засобів масової інформації	1992/1998	Чинна з 1 січня 2006 року
<i>Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні</i> – визначає принципи, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах	1992	–
<i>Європейська хартія міст</i> – визначає права громадян в містах Європи і є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозволя, забруднення міст та безпека на вулицях	1992	–
<i>Європейська хартія участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні</i> – закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, що відбуваються в їх містах чи регіонах	1992	–
<i>Європейська конвенція про природні ландшафти</i> – містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи	2000	–

Так, суть правової самостійності за проектом Хартії–97 (ст. 4) полягає у тому, що повноваження органів регіонального самоврядування повинні бути визначені в конституціях, статутах регіонів або національному законодавстві. Цією ж нормою передбачалася також можливість делегування повноважень регіонам вищими органами державного управління з наданням відповідних матеріальних і фінансових ресурсів, а регіональні органи при цьому повинні

користуватися свободою дій в межах закону, що передбачає врахування конкретних умов та побажань жителів регіону.

Організаційна самостійність регіону (ст.ст. 12, 13 проекту Хартії–97) виражається у тому, що він повинен мати обрану шляхом вільних і прямих виборів представницьку асамблею та підзвітний їй виконавчий орган. Статус виборних представників повинен забезпечувати вільне виконання їх функцій, що виключає застосування з боку центральних органів влади заходів, які чинять перешкоди вільному виконанню цих функцій, окрім випадків, пов'язаних із судовими процедурами. До цієї ж самостійності входить і право регіону вільно визначати внутрішню структуру своєї адміністративної системи та своїх органів.

Сутність фінансової самостійності регіонів викладена у ст.ст. 14, 15 проекту Хартії–97. Згідно з цими нормами система фінансування регіонів повинна забезпечувати надходження коштів, які відповідали б їх компетенції та дозволяли проведення власного розвитку. З точки зору забезпечення здійснення власних повноважень фінансові ресурси регіону мають складатися з власних коштів, якими вони можуть вільно розпоряджатися. Джерелами формування цих коштів мають бути передусім надходження від податків, зборів і платежів, що їх регіон має право стягувати в межах, встановлених Конституцією чи відповідним законом. Регіонам, що не можуть збирати власні регіональні податки, в межах, визначених Конституцією чи відповідним законом, має надаватися право запроваджувати додаткові відсоткові ставки на податки, що стягуються іншими державними органами. Фінансові трансферти і субсидії, що мають здійснюватися, як правило, на нецільовій основі, повинні відповідати дійсним потребам регіонів і не обмежувати свободи їх дій щодо здійснення ними своїх повноважень.

Проект Хартії–97 містив ще низку важливих правових орієнтирів щодо розвитку регіональної демократії у країнах–членах Ради Європи. Проте цей документ у загальному вигляді не був уведений у праве поле ЄС, а започаткував тривалу роботу над його удосконаленням. Останній проект Європейської хартії регіональної демократії схвалено у Рекомендації 240 (2008) Конгресу на 15–ій пленарній сесії (27–29.05.2008, м. Страсбург), далі — проект Хартії–2008⁴⁶. Цей документ у своїх положеннях (Преамбула, 4 частини та 52 статті) базується на тому факті, що регіональний рівень управління є нині об'єктом інституційних реформ в більшості країн–членів Ради Європи та містить додатковий потенціал розвитку самоврядування.

При цьому в проекті Хартії–2008 чітко наголошується, що регіональна демократія не повинна здійснюватися за рахунок самоуправління місцевих органів влади (п. 14 Преамбули), а відносини між регіональними і місцевими органами влади повинні регулюватися на основі принципів місцевого самоврядування, проголошених Євро-

пейською хартією місцевого самоврядування (ст. 8.1). Основні аспекти регіональної демократії за проектом Хартії–2008 включають:

- принципи (табл. 1.2);
- закріплення вказаних вище принципів регіонального самоуправління в Конституції, законодавстві або в міжнародних договорах. У національному законодавстві мають бути визначені також умови створення, зміни та ліквідації регіональних органів влади, а повноваження регіонів – в Конституції, законодавстві і у статутних документах регіональних органів влади (ст.ст. 11, 12, 24);
- визначення регіональних органів влади як утворень, що існують на рівні між центральною владою і місцевими органами влади. Водночас внутрішній правовий порядок може концептуально розглядати ці органи як один із типів місцевих органів влади і передбачати, що один і той же орган може здійснювати одночасно повноваження місцевого органу і регіонального органу влади (ст. 7);
- право ініціативи регіональних органів влади в межах відповідних повноважень (ст. 13);
- виборність регіональних органів (ст.ст. 14, 15);
- майнова, фінансова, організаційна самостійність регіональних органів влади (ст.ст. 16, 17);
- право регіональних органів влади на асоціації, міжрегіональне співробітництво та зовнішні зносини (ст. 18), на залучення до прийняття усіх рішень, пов'язаних з їх повноваженнями і основними інтересами (ст. 19);
- здійснення контролю за діяльністю, пов'язаною з власними повноваженнями регіональних органів влади, не інакше, як на підставі процедур і у випадках, передбачених в Конституції, законодавстві або нормативно–правових документах (ст. 20);
- можливість регіональних влад звертатися до судових органів для забезпечення захисту вільного виконання ними своїх повноважень і дотримання законодавчо визначених принципів регіонального самоуправління (ст. 21);
- різні форми організації регіональних органів влади (їх повноваження, гарантії фінансування та ін.), що визначені у ч. 2 Європейської хартії регіональної демократії, та форми регіональної організації (ч. 3 зазначеного Акта).

Підсумовуючи, правова європейська спільнота зазначає, що нині практично в усіх державах–членах Ради Європи починаючи з 1997 р. є тенденція до підвищення ролі регіональної демократії в управлінні⁴⁷. У деяких країнах Європи створення відповідних структур регіонального самоврядування відбувалося під впливом Європейського Союзу. Прикладом може бути Польща: щоб мати право на вступ, країна у 1998 р. запровадила самоврядування на рівні воєводств і повітів.

Таблиця 1.2

Принципи, що складають основу європейського регіонального самоврядування (за проектом Хартії – 2008)

Назва принципу	Зміст принципу	Стаття Проекту
Демократичне управління	Визнання і здійснення регіонального самоуправління є одним із аспектів демократичного управління, а це означає, що регіональні органи влади повинні базуватися на демократичних принципах і дотриманні прав людини, і їх метою має бути мир, стабільність, процвітання, гармонійний і солідарний розвиток.	Стаття 3
Участь громадян в управлінні публічними справами	Регіональні органи влади повинні заохочувати здійснення громадянами права на участь в управлінні публічними справами та сприяти зближенню адміністративних органів з населенням.	Стаття 4
Субсидіарність	Регіональні органи влади повинні здійснювати такі повноваження, які в силу своїх масштабів, характеру і вимог ефективності та економії найкращим чином можуть бути здійснені на регіональному рівні.	Стаття 5
Ефективне управління і адміністрація	1. Здійснення регіонального самоуправління повинно дотримуватися принципів прийнятності рішень на основі інформації і оцінки рішень, що приймаються і відповідати завданням тичності, відкритості, транспарентності, участі та відповідальності щодо громадян. 2. Виконання завдань щодо надання публічних послуг на регіональному рівні повинно відповідати принципам ефективного управління і високої якості публічних послуг.	Стаття 6
Лояльність і дотримання територіальної цілісності	1. Відносини між регіональними і центральними органами влади повинні базуватися на принципі взаємної лояльності й рівної гідності, під якими йдеться про дотримання єдності, суверенітету і територіальної цілісності держави. 2. Регіональне самоуправління обов'язково передбачає дотримання принципу верховенства закону і територіальної організації кожної держави, як у відносинах між центральними та регіональними органами влади, так і у відносинах між регіональними та іншими територіальними органами влади або у відносинах між регіональними органами влади і громадянами. 3. Регіональні органи влади повинні вживати всіх необхідних заходів для забезпечення виконання зобов'язань, що витікають із Конституції або законодавства.	Стаття 9
Згуртованість	Здійснення регіонального самоуправління повинно сприяти завданням центральних органів влади щодо забезпечення економічної і соціальної згуртованості та їх діям, спрямованим на створення належних умов життя і збалансованого розвитку усієї національної території у дусі солідарності між регіональними органами влади.	Стаття 10

Прикметною обставиною є те, що кожна з держав ЄС формує власну регіональну політику, виходячи з рівня соціально-економічного розвитку і національних пріоритетів. Використання інструментів регіональної політики залежить від потенціалу регіонів, територіальних відмінностей їх розвитку, особливостей регіональних проблем, ступеня децентралізації державного управління та рівня автономії регіонів. Характерним для регіональної політики ЄС є посилення місцевої ініціативи, надання переваг регіональним інвестиціям перед регіональними стимулами, зосередження уваги на капітальних вкладеннях і зайнятості.

Задекларованість намірів України щодо участі в європейських інтеграційних процесах зумовлює необхідність вивчення законодавчого простору відповідних інституцій з *питань розвитку місцевого самоврядування*.

Цілком природно, що до кола вказаного простору входять акти Ради Європи і її органів, зокрема Конгресу. Цей консультативний орган Ради Європи виступає у якості форуму для обговорення найважливіших питань, пов'язаних з регіональною та місцевою демократією. Лише протягом 2007–2008 рр. Конгресом прийнято низку важливих рішень з питань, пов'язаних з Європейською хартією місцевого самоврядування (далі за текстом – Хартія). Йдеться, зокрема, про Рекомендацію 228 (2007) щодо Додаткового протоколу до Хартії⁴⁸, Резолюцію 269 (2008)⁴⁹ і Рекомендацію 251 (2008) щодо Європейської хартії міст II – Маніфесту нової урбаністики.

У Рекомендації 228 (2007) щодо Додаткового протоколу до Хартії (далі – Рекомендація 228–2007) містяться узагальнення усього існуючого у Раді Європи комплексу стандартів, правил і документів про тлумачення Хартії, прийнятих Комітетом міністрів і Конгресом.

Цей невеликий за обсягом документ (17 статей, 2 частини) акумулює у собі більше ніж 20-річний досвід європейської розбудови місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного режиму, що засвідчує таку істотну обставину: наявність потужних місцевих органів влади з реальною відповідальністю забезпечує більшу ефективність управління державними справами і наближує його до громадянина на основі дотримання *принципу субсидиарності*.

Зафіксувавши у Рекомендації 228–2007 необхідність подальшого зміцнення міжнародного захисту місцевого самоврядування, зокрема з урахуванням досягнень у нормотворчій діяльності та досвіду вищевказаних тлумачень, Конгресом запропоновано низку новацій, спрямованих на розвиток положень Хартії.

До вказаних новацій входять:

- рівність у захисті на основі Хартії відносин з регіонами або федеральними державами;

- відповідальність виконавчого органу перед Радою або зборами, що представляють місцевий орган влади, і ця відповідальність гарантована законом. Ці гарантії повинні, зокрема, забезпечувати радам або зборам право приймати кінцеве рішення з питань першочергової важливості для даного місцевого органу влади.

Привертає увагу підхід, застосований у Рекомендації 228–2007 щодо права місцевих органів влади за відповідних умов самостійно визначати організаційні структури, через які вони будуть надавати послуги населенню (ст. 4). Йдеться про те, що п. 1 ст. 6 Хартії надає місцевим органам влади повноваження щодо адаптування їх адміністративних структур до конкретних потреб та на основі доцільнішої самоорганізації. Але з огляду на існуючі тенденції як у праві ЄС, так і в науці управління стосовно обрання тих чи інших форм підвищення рівня ефективності публічних послуг, Рекомендація 228–2007 закріплює право місцевих влад самим обирати ті засоби, завдяки яким населенню будуть надаватися такі послуги. Це право може бути обмежене тільки більш загальними положеннями, закріпленими в законодавстві (наприклад, регулювання певного виду діяльності, яка може здійснюватися не тільки місцевим органом, а й іншими суб'єктами економічного життя).

Принцип супровідного фінансування та ще низка питань, пов'язаних з забезпеченням фінансової самостійності місцевих органів влади, визначені у Рекомендації 228–2007 (ст.ст. 5, 7 – власні фінансові кошти місцевих органів влади, 8 – фінансове вирівнювання, 9 – загальні та особливі субсидії, 10 – фінансові обмеження виключного характеру).

Так, відповідно до п. 2 ст. 9 Хартії, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування повинні відповідати повноваженням, що надані Конституцією або відповідним законом. Тому у Рекомендації 228–2007 закріплюється необхідність визначення у законодавстві *принципу супровідного фінансування*, згідно з яким місцеві органи влади у межах національної економічної політики мають право на отримання прогнозних коштів, що відповідають і є достатніми для їх повноважень і відповідальності.

Згідно з позицією авторів Рекомендації 228–2007 місцеві органи влади при формуванні фінансових коштів вільно визначають рівень зборів, а також місцевого оподаткування відповідно до умов, визначених законодавством. При цьому система місцевого оподаткування має забезпечувати розумну стабільність і спадковість публічних послуг на основі гнучкості; фінансове вирівнювання має застосовуватися для того, щоб забезпечити місцевим владам відносний середній стандарт для рівнів оподаткування і зборів, його

рівень має бути розумним, а критерії — об'єктивними, ясними, прозорими, передбачуваними і контрольованими.

Фінансові дотації для місцевих органів влади мають здійснюватися у формі субсидій:

- загальних (носять загальний характер, оскільки не мають цільового призначення щодо певних завдань);
- особливих (виділяються на фінансування окремих проектів, зокрема інвестування та виконання делегованих повноважень).

Загальний підхід європейського права при виділенні таких субсидій полягає у наступному:

1) ці субсидії мають гарантувати місцевій владі певний рівень економічної і фінансової стабільності;

2) мають враховуватись такі чинники, як економічне зростання, підвищення витрат, заробітної плати, зміни у сфері соціальних норм і критеріїв охорони довкілля;

3) критерії надання вказаних субсидій повинні бути об'єктивними, чіткими, транспарентними, передбачуваними та контрольованими. При цьому, якщо особливі субсидії виділяються за умови фінансової участі місцевої влади у їх отриманні, то рівень цієї участі (внеску) повинен ураховувати фінансові можливості місцевих органів влади.

Вимоги щодо об'єктивності, чіткості, прозорості, передбачуваності та контрольованості передбачаються також і до фінансових обмежень виключного характеру, що можуть бути застосовані до місцевої влади. Взагалі будь-які обмеження фінансової самостійності цієї влади не повинні ставити під загрозу принципи місцевого самоврядування, носити ознаки будь-якого покарання і мають бути пропорційними меті, що досягається.

Рекомендація 228–2007 приділяє увагу окремим питанням власності місцевих органів влади, встановлюючи, що місцеві органи влади при здійсненні ними своїх повноважень у суспільних інтересах та в межах, визначених законом, мають право придбавати і використовувати об'єкти власності (ст. 6). Важливість цього положення є надзвичайно актуальною, оскільки в Хартії місцевого самоврядування це право місцевих органів влади конкретно не розглядається.

Окрім того, цей документ містить також низку вимог щодо:

- участі місцевих влад у прийнятті рішень, що їх стосуються (ст. 11), що означає визнання рівного статусу різних рівнів управління, властивої концепції місцевого самоврядування, і при цьому не обмежуються односторонні повноваження вищестоящих органів згідно із національним законодавством;

- аспектів зовнішнього адміністративного нагляду (ст. 12). Розширюючи і зміцнюючи норми ст. Хартії, Рекомендація 228–2007 у

цій частині намагається уникнути будь-якого політичного підпорядкування місцевої влади і місцевих обраних представників;

- повноважень щодо тимчасового обмеження місцевого самоврядування (або заміщення), що може бути результатом адміністративного нагляду з боку вищестоящих органів, і тому використання таких повноважень повинно бути обмежено тими випадками, коли це дійсно необхідно (ст. 13);

- права на ефективний засіб правового захисту (ст. 14). Передбачено зобов'язання держави визнавати право на ефективний судовий засіб правового захисту щодо можливого порушення Хартії і Протоколу, який затверджений Рекомендацією 228–2007.

Резолюція 269 (2008) і Рекомендація 251 (2008) щодо Європейської хартії міст II: Маніфесту нової урбаністики (15-та пленарна сесія, 27–29.05.2008, м. Страсбург) формулюють основні принципи та концепції, що дозволять великим і малим містам, їхнім мешканцям відповісти на сучасні виклики територіальних реформ, глобалізації і урбанізму, базуючись на загальних європейських цінностях демократичного управління та збалансованого розвитку.

В історичній ретроспективі слід зазначити, що перша Європейська хартія міст була прийнята Конгресом у 1992 році. Нею закріплено права громадян у європейських містах (у тому числі щодо міського управління, безпеки громадян тощо). Цим документом підкреслювалося, що поняття «місто» сьогодні все більше отожднюється з самоврядною громадою (commune, municiplum, municipio, gemeinde) як автономною адміністративною одиницею, що об'єднує спільноту жителів з визначеними інтересами, населеним центром з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю власною адміністрацією.

Протягом останнього часу країни зазнали значних змін. З огляду на цей факт і було прийнято Маніфест. Цим документом доповнено і актуалізовано положення Європейської хартії міст та проголошено нову форму урбаністики.

Сучасне місто, виступаючи як «колективно діюча особа», водночас є місцем для ініціативи та творчості специфічного і ключового суб'єкта урбаністичної політики – «городянина–громадянина», майданчиком для виникнення нових форм способу життя, інших соціальних зв'язків. Однак це місто напряду стикається з *викликами, що породжені глобалізацією*. Серед цих викликів Маніфест (Резолюція Конгресу 269 (2008) визначає такі:

- зменшення ролі робітничого класу і де-індустріалізація територій;
- поглиблення соціальних розмежувань і криза народних кварталів;

- зростання міграційних потоків і старіння населення;
- постійне розширення площ міст і повсюдне використання автомобіля;
- забруднення довкілля.

Узагальнення вказаних викликів дозволило європейським експертам виокремити *чотири типи проблем*:

- 1) проблеми демократії;
- 2) проблеми екології;
- 3) проблеми культури;
- 4) проблеми соціально–економічного плану.

З огляду на вказані виклики та проблеми Маніфест має двоєдину мету:

- виділення сукупності загальних принципів і концепцій, що нададуть можливість містам відповісти на вказані виклики і визначити основних учасників розвитку міст;
- надання городянам–громадянам перспективи нової урбаністики, а також нової культури життя в місті. При цьому Маніфест уводить у правове поле дефініцію «урбаністика», розуміючи під цим терміном «уміння жити разом» (п. 9).

Потужний досвід європейських міст, аналіз матеріалів, представлених іншими учасниками процесів міського розвитку, дозволили авторам Маніфесту сформулювати *принципи нової урбаністики*, що мають стати основою для майбутніх якісних змін. До числа таких принципів входять:

1. Європейське місто належить своїм городянам–громадянам і є економічним, соціальним та культурним благом, яке покликані успадкувати майбутні покоління (п. 11).

2. Європейське місто – переважне місце для досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними і екологічними вимогами (п. 12).

3. Європейське місто – важливий чинник необхідного посилення демократії у суспільстві; воно несе відповідальність за побудову такої системи управління містом, що враховувала б нові вимоги демократії (п. 13).

4. Європейське місто – сприятливе поле для творчого різномайття і новаторського потенціалу; місце для розквіту особистості і доступу до знань та інформації (п. 14).

5. Європейське місто – місто оптимального розвитку економіки знань, двигун процвітання і серйозний учасник процесу глобалізації (п. 15).

Розглянемо основні аспекти, що впливають із взаємопов'язаності проблем, викликаних глобалізацією, та принципів нової урбаністики.

Проблеми демократії та принципи нової урбаністики

Як уже зазначалося, ключова (центристська) роль у новій урбаністичній політиці відводиться концепції «городянин–громадянин» (п. 7). Інакше кажучи, городяни у сучасному місті водночас є і громадянами, а місто існує насамперед для них.

З цього приводу у Маніфесті визначено необхідність формування сучасних городян як відповідальних, активних та інформованих громадян (п. 21) шляхом:

- розбудови права громадян на участь в управлінні публічними справами, яке знаходить своє найповніше, пряме і ефективне втілення саме на місцевому рівні (п.п. 22, 23);
- утвердження принципів публічної етики відповідно до Європейського кодексу поведінки для місцевих та регіональних виборних осіб (п. 24);
- боротьби з кризою політичного представництва, передусім на місцевому рівні (п. 25);
- посилення механізмів демократії на основі участі населення (зокрема місцевих референдумів). З цією метою Меморандум передбачає, наприклад, створення рад виборних осіб на різних рівнях для прийняття рішень у містах, які при цьому пропонували б населенню інформаційні структури, проводили публічні обговорення і установлювали співпрацю (п.п. 26–29);
- залучення до життєдіяльності міста причетних до цього мігрантів через визнання їх права голосу і права обиратися до місцевої влади (п. 30);
- максимального використання нових інформаційно–комунікаційних технологій і створення на їх основі потужної місцевої електронної демократії (п.п. 31–32);
- повсюдного (на всіх рівнях: європейському, національному і місцевому) і гармонійного використання принципу субсидіарності, який за загальним правилом має **ґрунтуватися** на постійному прагненні при розподілі повноважень забезпечити максимальну близькість до городянина–громадянина, супроводжуватися на всіх відповідних рівнях виділенням необхідних і достатніх активів, чітким визначенням органів управління містами, ефективними механізмами контролю та підлягати постійній оцінці (п.п. 33–38).

Для реалізації вказаних вище напрямів розвитку містам необхідно робити свій внесок у перерозподіл ресурсів і знижувати у такий спосіб рівень незворотної територіальної нерівності з дотриманням такого пріоритету: все більша автономізація міст не повинна призводити до неупорядкованої та безжальної конкуренції між територіями (п.п. 40, 41). А держава повинна бути гарантом такої солідарності, яка випише перспективу збалансованого облашту-

вання території на регіональному, національному та європейсько-му рівнях (п. 43).

Проблеми екології і принципи нової урбаністики

Основний підхід нової урбаністики у вирішенні проблеми екології сучасного міста полягає у тому, що міста є місцями збалансованого розвитку (п.п. 18, 44–59).

У межах цього постулату відмічається, що сучасна екологічна криза має особливий вимір у межах міст, вона вимагає ретельного аналізу і конкретного розгляду при відпрацюванні екологічної політики цих населених пунктів (п.п. 44–47). Тому в Меморандумі підкреслюється, що міста повинні розвивати міську екологію на основі гармонійного розвитку міст, що має здійснюватися за таким сценарієм: енергоефективність займає центральне місце у політиці, а її забезпечення відбувається за рахунок зниження рівня екологічного впливу з боку міст, збереження природних ресурсів, підтримання і розвитку біорізноманіття, організації загального доступу до суспільних структур та їх мереж (п. 49). Для реалізації цього проекту розвиток міст має організовуватися навколо:

- 1) іншої форми урбаністики (п.п. 50, 51–53);
- 2) моделі мобільності (п.п. 50, 54–58).

Щодо іншої форми урбаністики у Маніфесті звертає на себе увагу концепція «компактного міста». Суть цієї концепції зводиться до наступного: політика поділеного на сектори міста не має майбутнього, тому міста мають стати «компактними містами», тобто такими, що потребують мінімум ресурсів для підтримання і надання городянам можливості по сусідству мати доступ до різних міських структур і служб, а також до простору для відпочинку і рекреації; є економними щодо своїх ресурсів, землі (у тому числі – шляхом посиленого контролю за її розподілом).

Мобільність, за Маніфестом, є однією із головних складових ефективного функціонування міста і такого його розвитку, який би дотримувався вимог захисту довкілля. Основний зміст цього елементу енергоефективної міської екологічної політики полягає у тому, що, сприяючи політиці стійкої мобільності (підтримання таких «традиційних» способів переміщення як хода, велосипед та громадський транспорт), міста мають організовувати новий розподіл дорожньої мережі і громадського простору, базуючись, зокрема, на можливостях більш широкого впровадження поєднання різних способів переміщення.

Проблеми культури в контексті нової урбаністики

Головним висновком Маніфесту щодо проблеми культури сучасної форми урбаністики є те, що сучасне місто є солідарним міс-

том, що прагне розвивати найбільший рівень внутрішньої солідарності на своїй території і між територіями (п.п. 19, 60–70). Задля цього соціальний вимір має стати постійним чинником міської політики гармонійного розвитку. Головною ж метою політики активної солідарності міст є соціальна і територіальна єдність, заснована на демократичній етиці. Окрім того, солідарність міста повинна також надихати приміські території, сусідні міста і все населення інших територій. Така солідарність, котра поширюється паралельно із процесами глобалізації, має здійснюватися у формі справжньої «дипломатії міст», що сприяє створенню більш збалансованого і солідарного світу.

Проблеми соціально–економічного плану і керівні засади нової урбаністики

Відповідно до положень Маніфесту сучасне місто має стати містом знань (п.п. 20, 70–79). Така висока роль сучасних міст зумовлена тим, що вони є перехрестям цивілізацій, зосередженням знань і культур, простором для зустрічей і контактів. При цьому нова урбаністика з цього приводу виходить з таких керівних засад:

- унікальне різноманіття міст не повинно бути переведено в єдину, глобальну і всесвітню модель (п.п. 71–72);
- місцева культура, її самобутність є важливою перевагою у світі, який глобалізується. Тому міста мають надавати підтримку творчості та високому рівню своєї культурної інфраструктури (п. 73), бути особливими територіальними полюсами економіки знань і базою її формування у Європі (п.п. 74, 75);
- міста мають стати простором мереж співробітництва між системами освіти, досліджень і виробництва, у результаті чого має побудуватися цифрове місто (п. 76);
- сучасні міста мають ураховувати архітектурний вимір планування територій і сприяти поширенню серед керівників міст і городян живої архітектурної культури (п.п. 77– 79).

Загалом Маніфест, підкреслюючи унікальність кожного міста на мапі Європи, його історії, традицій, культури, загальний розвиток міст орієнтує на основі колективної пам'яті до майбутнього.

Європейський правовий досвід формування та розвитку регіонального та місцевого самоврядування створює потужний арсенал для вітчизняного юридичного простору.

Надзвичайно важливим висновком здійснення регіональної політики у ЄС для України може бути те, що тексти актів ЄС, присвячені регіональній політиці, відкривають широкі можливості для вітчизняного державного управління у питаннях розуміння понятійного апарату, за допомогою якого Спільнота спілкується у

цій царині, і використання його у практичній площині. Важливою складовою цього процесу є також і належне забезпечення дотримання вимог регіональної політики на всіх рівнях влади.

До числа новітніх правових підходів з питань місцевого самоврядування входять, зокрема, Рекомендація 228 (2007) щодо Додаткового протоколу до Хартії та Резолюція 269 (2008), а також Рекомендація 251 (2008) щодо Європейської хартії міст II: Маніфесту нової урбаністики. Вивчення та висвітлення позицій цих документів науковцями, практичне використання їх положень практиками мають сприяти популяризації ідеї розбудови місцевої демократії як на рівні окремо взятого осередку місцевої самоврядності (територіальної громади), так і в регіональному плані. Окрім того, втілення у життя положень вказаних актів (безперечно, за умови проведення попереднього широкого громадського обговорення) забезпечуватиме, з однієї сторони, зовнішньоіміджеві характеристики України як цивілізованої європейської держави, а з другої – збереження її державності та національної ідентичності.

1.4. Проблеми законодавчого забезпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі. Воно є необхідною ознакою будь-якого демократичного ладу, оскільки демократія найбільш конкретно виявляється на місцевому рівні, адже якраз тут приймаються рішення, які зачіпають повсякденні інтереси людини.

Разом з тим формування реального місцевого самоврядування – одне з найскладніших завдань становлення сучасної державності України. Йдеться про те, що реальність місцевої влади означає не лише визнання на рівні Конституції України та законів прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, встановлення функцій та компетенції вказаного самоврядування, а й відповідне державно-правове наповнення цих елементів означеної реальності.

Дослідження проблем, пов'язаних з функціонуванням такого інституту публічної влади як місцеве самоврядування, є важливим питанням протягом тривалого часу, але нинішній етап розбудови Української держави виносить його на вістря актуальності. Це обумовлено передусім відповідними політичними орієнтирами України, які об'єктивують необхідність створення системи економічно спроможного та юридично дієздатного місцевого самоврядування.

Як вбачається, базовою основою для створення такої системи мають виступити:

- а) відповідне законодавче підґрунтя;
- б) розбудова засад наукової думки державно–управлінського спрямування у питаннях понятійного апарату, зокрема терміна «місцева демократія».

А. Проблеми законодавчого забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування

Відомо, що характеристика держави як прогнозованого і надійного гравця у світовій практиці має за основу низку чинників, чільне місце серед яких займають правові. Серед таких чинників найважливішими вбачаються стабільність нормативно–правової бази та відповідність певної сфери політики міжнародним вимогам, що імплементовані у внутрішнє законодавство.

Щодо першого з означених чинників зауважимо, що йдеться не про застиглість нормативно–правової бази, а про її логічну упорядкованість та системність підходів до формування (у тому числі зміни) масиву законодавчих актів.

На нашу думку, вагомим елементом цього чинника є стабільність конституційного правового поля. З цього приводу зауважуємо, що між Основним Законом держави і законодавчими актами має бути тісний логічний зв'язок. У цьому сенсі Конституцію України можна розглядати як правову парадигму життя держави⁵⁰, що знаходиться у нерозривному зв'язку з парадигмою державного управління, про що йшлося вище (параграф 1.4).

З точки зору засад процесу імплементації міжнародних вимог у національне законодавство слід відмітити, що Основним Законом України – Конституцією⁵¹ встановлено правило, за яким чинні міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9).

З урахуванням цього базовим міжнародним документом для визначення основ демократичного місцевого самоврядування в Україні є Хартія місцевого самоврядування, ратифікована нашою державою без будь–яких застережень⁵².

Основними принципами місцевого самоврядування за Хартією є правова (ст.ст. 2, 3, 4, 11), фінансова (ст. 9), організаційна (ст.ст. 6, 7, 8, 10) автономія органів місцевого самоврядування. При цьому вказаний документ зобов'язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві ці основні принципи як гарантію самостійності місцевої влади.

Проте аналіз стану імплементації у Конституції України та, зокрема, у Законі України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР «Про

місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування)⁵³ вказаних основних принципів свідчить про незавершеність цього процесу.

Зокрема йдеться про такі проблемні аспекти:

1) на законодавчому рівні в Україні не проведена децентралізація влади: на місцевому рівні поєднуються повноваження як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а політизація управлінського потенціалу публічної влади цього рівня, що об'єктивно має місце після останніх виборів, ніяким чином не сприяє нормалізації роботи;

2) у конституційному визначенні поняття «місцеве самоврядування» передбачено лише право відповідної територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції України). Що ж до іншого складового елементу місцевого самоврядування, визначеного Хартією як «реальна здатність», то він у вітчизняному правовому просторі віднесений до сфери впливу Закону про місцеве самоврядування. Вбачається, що з огляду на парадигмальне значення норм Конституції для розвитку країни, ці положення доцільніше було б включити до конституційних;

3) Законом про місцеве самоврядування чітко не врегульовано питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування (у тому числі – їх нормотворчої ініціативи), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проектів (зокрема, їх участь у регуляторній діяльності, розбудові такого рушійного бізнесового інституту як мале підприємництво).

Свідченням цьому є *практичні потреби у суттєвому законодавчому удосконаленні* в частині: забезпечення практичної реалізації принципів децентралізації державного управління, субсидіарності та формування економічно спроможної, забезпеченої необхідними фінансово-матеріальними, організаційними ресурсами, юридично дієздатної основи адміністративно-територіального устрою держави – територіальної громади. Це підтверджується, зокрема, низкою законопроектів (загальною кількістю 83), якими за останні п'ять років різними суб'єктами права законодавчої ініціативи пропонувалися зміни як безпосередньо до цього Закону України, так і загалом до законодавства, пов'язаного з місцевим самоврядуванням,

а саме: у період січня 2005 р. – березня 2006 р. – 17 проектів законів, травня 2006 р. – жовтня 2007 р. – 26, листопада 2007 р. – березня 2010 р. – 40⁵⁴.

За цих умов виникає потреба у наявності **відповідного законодавчого середовища**, оскільки досвід попередніх років щодо процесів формування і діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування засвідчив доконечну потребу дотримання вимог легітимності у них. У цьому напрямі слід чітко дотримуватися положень Конституції України, зокрема щодо врегулювання виключно законом повноважень, організації та порядку діяльності, окремо, органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 6 і 19, ст.ст. 140–146).

При цьому, на наш погляд, **законодавче розширення прав територіальної громади** у використанні механізмів прямої демократії (громадських слухань, муніципальних ініціатив, зборів громадян за місцем проживання) та розбудова на рівні вищих за юридичною силою нормативно–правових актів такого порівняно нового, унікального за своєю суттю, конституційно–правового і політичного явища як «референдна демократія» (первинного виду безпосередньої демократії), **є найефективнішим шляхом** для забезпечення належного рівня публічності й прозорості у схваленні рішень (у тому числі – політичних), що доведено світовою практикою.

Розбудова місцевого самоврядування на основі принципів демократії (зокрема народовладдя, верховенства права) стала об'єктом низки вітчизняних досліджень у останні роки. Ця проблематика в різних аспектах висвітлювалася у роботах багатьох представників теорії державного управління, загальної теорії держави і права, наук конституційного та адміністративного права. Серед них – праці В. Б. Аверьянова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. М. Кампо, О. Л. Копиленка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, А. Ф. Ткачука та ін.

Так, у монографічному дослідженні В. І. Борденюка при аналізі теоретико–практичних проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування у його співвідношенні з державним управлінням зауважено, що в «сучасних умовах в територіальній громаді як цілісній соціальній системі, здійснюється, власне, не самоврядування, а управління, яке є відносно відокремленою (децентралізованою) частиною державного управління... Інакше кажучи, уживане Конституцією України поняття «міське самоврядування» є умовною назвою демократичної системи державного управління на місцях, яка передбачає залучення громадян України, об'єднаних спільним проживанням у відповідні територіальні громади, до управління державними справами на засадах правової, організа-

ційної та фінансово-матеріальної автономії в межах, визначених Конституцією і законами України»⁵⁵.

Відомий дослідник правових проблем розбудови місцевого самоврядування П. М. Любченко визначив, що «правова політика у сфері місцевого самоврядування нині істотно відрізняється від потреб та реалій сучасного суспільного розвитку», «навіть у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій нашим парламентом, закладені різні концептуальні підходи до визначення поняття, системи і засад місцевого самоврядування. У результаті органи публічної влади не мають єдиних конституційно-правових орієнтирів, сучасної юридичної ідеології, що базується на загальноцивілізаційних цінностях і урахуває особливості розвитку України»⁵⁶.

У контексті розгляду проблем становлення конституційної місцевої демократії відомий представник судочинства В. М. Кампо відзначає проблеми місцевих виборів як найважливішої форми виразу цієї демократії⁵⁷.

На низький рівень наукового та методологічного забезпечення місцевого самоврядування, що має вияв, насамперед, у відсутності цілісної теорії місцевого самоврядування як системи наукових знань, звернув увагу визнаний фахівець у сфері права Ю. С. Шемшученко⁵⁸.

Провідними практичними діячами М. О. Пухтинським й О. В. Власенком першочерговим завданням реформи як державної влади, так і місцевого самоврядування в Україні визначено необхідність забезпечення українських громадян якісними та доступними послугами, наближення їх до споживачів через зміну територіального устрою⁵⁹. Цими ж авторами окреслені проблеми децентралізації та формування добросовісної місцевої самоврядності⁶⁰.

Заслугує на увагу позиція такої потужної неурядової структури як Асоціація міст України та громад, висловлена її представником В. В. Кравченком, щодо управління на місцях. Таке управління «включає в себе три складові: 1) прозорість влади; 2) доступ громадянина до влади; 3) організація управління містом за принципом субсидіарності, тобто наближення послуг до людини»⁶¹.

З боку впливових європейських інституцій, що опікувалися проблемами становлення української місцевої демократії, наголошено на важливості з'ясування питання, наскільки послідовно та прозоро виконується законодавство наразі. Це з'ясування у вітчизняному місцевому самоврядуванні включає розбудову інституційного потенціалу, яка є необхідною для забезпечення розвитку демократії, а також належного врядування та відповідності європейським принципам, зокрема субсидіарності⁶².

Аналіз чинних законопроектів про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування дозволив О. В. Батанову стверджувати, що вони «не знімають існуючих проблем, породжують нові, що вимагає їх суттєвого доопрацювання»⁶³.

З огляду на вищевикладене **основними особливостями стану нормативно–правового забезпечення місцевого самоврядування є такі:**

- *по–перше*, сучасний стан загальних суспільно–політичних трансформацій в Україні характеризується відсутністю сформованої системи пріоритетів (як зовнішніх, так і внутрішніх), що дає підстави стверджувати про відсутність цілісної та прозорої програми розвитку держави і унеможливорює чітке законодавче унормування основ місцевого самоврядування. Натомість досвід розвинених демократій свідчить про системність державотворчого підходу щодо формування публічних інституцій. Так, наприклад, у США, незважаючи на велике різноманіття статутів (хартій) місцевої самоврядності, відмічається значна подібність їх внутрішньої структури, кола та характеру питань, що охоплюють ці документи. Дослідники пояснюють це *наявністю у такій державі загальнонаціональної моделі Хартії самоврядування*⁶⁴;

- *по–друге*, нормативно–правові акти системно не вирішують базового завдання управління на рівні місцевої самоврядності – забезпечення найбільш безпосередньої реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

Негативні явища у роботі представницьких органів, що спостерігаються сьогодні, зумовлюють необхідність законодавчого унормування розширення прав територіальних громад як інституту, що за своєю суттю є об'єктивним виявом прямої демократії. При цьому одним з основних важелів розбудови такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, є законодавче унормування його основи – статуту територіальної громади.

Відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, безпосередньо та через відповідні органи місцевого самоврядування. З огляду на цю конституційну норму та ч. 1 ст. 3 Хартії місцевого самоврядування, ст. 19 Закону про місцеве самоврядування є недосконалою в частині унормування питання прийняття статуту відповідної територіальної громади представницьким органом місцевого самоврядування. Як вбачається, вирішення комплексу питань, пов'язаних з процесом розроблення, обговорення, прийняття статуту окремо взятої територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядуван-

ня, основного носія його функцій і повноважень, має перебувати в межах компетенції цієї громади і мати відповідне законодавче підґрунтя (зокрема передбачення відповідної законодавчої норми щодо прийняття статуту загальними зборами відповідної територіальної громади).

Статут територіальної громади з точки зору його ролі у законодавчому полі держави є надзвичайно важливим документом: з однієї сторони – це «мала конституція» окремо взятої одиниці самоврядуності і тут йдеться про регулювання першочергових компетенцій самоврядування, з другої – це «продовження руки держави», оскільки норми статуту не можуть суперечити вимогам Конституції України і законам (в частині делегованих повноважень), а з третьої – це «хартія юридичної особи», позаяк орган місцевого самоврядування є юридичною особою і має діяти у відповідних правових межах. Цей локальний нормативно–правовий акт має, насамперед, детально визначати правовий статус відповідної територіальної громади села, селища, міста та конкретизувати їх конституційну, муніципальну, цивільну, адміністративну правосу́б’єктність. Розроблення, прийняття, затвердження статутів територіальних громад є одним із первинних кроків у процесі самоідентифікації цих громад. Зменшення ролі статутів громад призводить до мінімізації активності населення у вирішенні питань місцевого значення.

Б. Термін «місцева демократія»: роль і місце у понятійному апараті державно–управлінської науки та практики місцевого самоврядування

Беручи за основу концепцію етапності розвитку законодавства держави з питань місцевого самоврядування⁶⁵, відмічаємо також необхідність розбудови понятійного апарату як науки державного управління загалом, так і місцевого самоврядування зокрема.

Так, останнім часом у словарний запас фахівців, що спеціалізуються на питаннях здійснення публічної влади, для визначення демократичних перетворень на місцях входить поняття «місцева демократія».

Вказане поняття є досить уживаним як у вітчизняних, так і у зарубіжних науково–практичних колах. Проте у жодному із них не дано визначення терміна «місцева демократія»⁶⁶. Використовуючи ідеї та здобутки українського науково–експертного форуму, з 2006 р. розпочав свою діяльність Центр місцевої демократії при Інституті демократії імені Пилипа Орлика задля ініціації та активного сприяння системному реформуванню «всіх ланок місцевого самоврядування заради розбудови місцевої демократії в Україні за стандартами розвинутих демократичних країн»⁶⁷. Окремі наукові аспекти поняття

«місцева демократія» відображені у спільній праці В. Д. Бакуменка і М. О. Кушнір «Понятие «местная демократия» как элемент сущностной составляющей науки государственного управления»⁶⁸.

На європейському практичному рівні питаннями місцевої демократії опікується спеціально створений консультативний орган Ради Європи – Конгрес місцевих і регіональних влад (далі – Конгрес). За сучасних геополітичних умов, із входженням до Ради Європи нових країн з різним рівнем політичного та економічного розвитку, діяльність Конгресу сконцентрована, зокрема, на «вивченні стану місцевої і регіональної демократії в державах–членах та країнах, що є кандидатами на вступ до Організації, і відповідно наданні допомоги щодо розвитку ефективних структур місцевих і регіональних влад»⁶⁹.

Лише у 2003 році Конгресом прийнято сім рішень стосовно розвитку місцевої демократії низки країн як тих, що входять до складу Європейського Союзу, так і тих, що прагнуть до нього вступити⁷⁰.

За наслідками моніторингу імплементації в Україні Хартії місцевого самоврядування, керівники і доповідачі Конгресу, які неодноразово відвідували нашу державу, висловлювали незадоволеність темпами і обсягами цього процесу. Так, об'єктом невдоволення виступали: недосконалість системного забезпечення законодавства стосовно місцевого самоврядування, брак «політичної волі» щодо здійснення адміністративної реформи, невиконання і неімplementованість (повною мірою) в національне законодавство положень Хартії місцевого самоврядування.

У контексті нашого дослідження видається цілком природнім висвітлити позицію офіційних інституцій Європейського Союзу щодо тематики місцевої демократії.

Істинна демократія неможлива без демократії на місцевому рівні. Цей базовий принцип Ради Європи знайшов своє відображення у багатьох сферах діяльності цієї інституції. У зв'язку з цим слід зазначити таке.

1. У Білій книзі про європейське управління, затвердженій Європейською Комісією 25 липня 2001 р., визначено багаторівневість здійснення демократичного урядування – глобальний, європейський, національний, регіональний та місцевий. Окрім того, у цьому документі термін «місцева демократія» вживається у контексті відповідного виборчого процесу⁷¹.

2. Біла книга, про яку йдеться вище, була в цілому схвалена Конгресом у межах його статутних повноважень. Слушно зауважити, що цей орган доповнив перелік основоположних принципів для ефективного управління, визначених Білою книгою, додавши до їх числа (участь, звітність, ефективність, послідовність) ще і принцип партнерства⁷².

3. Проекти місцевого рівня, що проводяться під егідою Конгресу, допомагають перетворити місцеву демократію у міцний фундамент розвитку для країн Центральної та Східної Європи. Так, на Балканах розвернуто мережу «посольств місцевої демократії», покликаних відродити громадське життя на місцях. У 1998 р. вони були перейменовані на агентства місцевої демократії. Здійснюючи місцеві проекти, наприклад, відновлення пошкоджених систем водозбереження, вони сприяють відродженню фізичного середовища людського існування, зміцненню довіри між різними групами населення. У 2001 р. була створена Асоціація агентств місцевої демократії, як неурядова європейська організація, створена для підтримання активного громадянства і партисипативної демократії в усіх областях місцевого управління⁷³.

4. Сама Рада Європи, започаткувавши з 1989 року низку програм сприяння розвитку і зміцнення стабільності в умовах демократії, передбачила серед них програму ЛОДЕ (LODE). Це спеціальний інструмент, спрямований на заохочення розвитку ефективної демократії на місцевому рівні, а також на підготовлення місцевих чиновників і обраних місцевих законодавців (депутатів)⁷⁴.

5. Конгрес, визначаючись зі своєю позицією щодо ролі місцевого самоуправління у майбутньому Конституційному договорі ЄС, ухвалив її у Резолюції 154 (2003) з відповідною назвою. Окрім загальної позиції щодо необхідності посилення у основному договорі ЄС акцентів щодо важливості значення місцевої та регіональної демократії у цій геополітичній інституції (п.п. 9, 16), встановлено, що Конституційний договір слід доповнити чіткою вказівкою на те, що Союз поважає національну, регіональну і місцеву самобутність держав-членів, у зв'язку з їх принципами внутрішньої організації, а також культурну, мовну та територіальну різноманітність (п. 16 і.)⁷⁵.

Розвиваючи на теренах Європи концепцією місцевої демократії, Конгрес у 2007 році на 15-ій Європейській конференції міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку (жовтень 2007 р., м. Валенсія), запровадив проект «Європейський тиждень місцевої демократії»⁷⁶.

Це щорічна європейська подія, що включає водночас національні та місцеві заходи, які організовуються органами влади усіх держав-членів і сприяють ідеї демократичної участі на місцевому рівні. Датою проведення таких заходів є тиждень, що включає 15 жовтня, тобто ту дату, коли була прийнята і відкрита для підписання Хартія (1985 р.)

Зазначена ініціатива має кілька цілей: розширити розуміння європейських громадян про те, як місцеві органи влади діють задля інформування цих громадян про їх можливості щодо участі в ухваленні

рішення на місцевому рівні й у результаті привернути їх увагу до того, який критичний рівень їхньої участі в місцевих справах для підтримання живучості місцевої демократії. Цей тижневик слугує також механізмом для підйому усвідомлення важливості значення місцевим чиновництвом участі громадян у демократичних процесах на місцях. До того ж ця ініціатива покликана підкреслювати, що місцева демократія – один із спільних компонентів для будівництва демократичної Європи і повинна спиратися на кращі досягнення мистецтва управління⁷⁷.

З іншого боку, розвиток місцевої демократії як основи демократичної держави має стати інструментом загальноєвропейської інтеграції до демократичних засад реалізації громадянами Європи їх невід'ємного права на участь у вирішенні питань місцевого значення.

Щодо практичного проведення Тижня місцевої демократії, у європейських країнах проводяться наступні заходи:

- місцеві органи виконавчої влади відкривають свої установи для громадян протягом одного/кількох днів;
- організовуються комунікативні заходи за декількома соціальними групами (населення в цілому, молодь, люди похилого віку) з різних питань місцевого значення. Також організовуються різні мистецькі фестивалі (дитячі, народних промислів тощо);
- надання місцевими органами влади інформації про можливість участі громадян у здійсненні різних процесів місцевого розвитку (презентації, «круглі столи», громадські слухання як зустрічі з депутатами місцевих рад, керівниками та іншими офіційними особами для обговорення питань місцевого розвитку). При цьому проведення ознайомлення з діяльністю та планами органів місцевого самоуправління можливе у розважальній формі (ігри, конкурси тощо). Особлива увага в таких заходах приділяється залученню молоді задля формування у неї почуття причетності до суспільного життя, створення для неї можливості самій брати участь у житті громади і, відтак, стати повноцінною частиною цієї громади.

Вітчизняне правниче поле цілком органічно прийняло поняття «місцева демократія», втілюючи його в Указі Президента України «Про Європейський тиждень місцевої демократії»⁷⁸.

Цим документом започатковано проведення в Україні Європейського тижня місцевої демократії щороку в тиждень, що включає дату 15 жовтня.

Враховуючи обґрунтування прийняття цього документа, що визначені у його преамбулі, істотними обставинами у сенсі нашого матеріалу вважаємо такі:

- 1) означений акт Президента України був прийнятий з нагоди 10-ої річниці ратифікації Україною саме Європейської хартії місцевого самоврядування;

2) його ухвалення було об'єктивованим пріоритетним курсом України на європейську інтеграцію з визнанням розвитку місцевого самоврядування в Україні однією з невід'ємних складових цього курсу;

3) серед підстав ухвалення цього рішення гаранта конституційності в Україні було підтримання ініціативи Конгресу, про яку йшлося вище.

Інакше кажучи, Україна чітко висловила своє бажання стати активним партнером у реалізації такої політичної ініціативи Ради Європи як «Європейський тиждень місцевої демократії», спрямованої на підвищення участі громадськості у суспільно-політичному житті на місцевому і регіональному рівні.

Слід зазначити, що у межах виконання цього рішення Президента України вже два роки поспіль в державі проводяться широкомасштабні заходи з реалізації Європейського тижня місцевої демократії (лише у 2007 році їх проведено у понад 1000 громадах по всіх регіонах України)⁷⁹. Окрім того, Радою Європи обрано 4 міста-пілоти: Мадрид, Брюссель, Варна та Одеса для проведення Європейського тижня місцевої демократії у 2008 році, що і було зроблено.

У межах проведення Європейського тижня місцевої демократії лише Фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування (відповідно до ст. 2 Указу Президента України № 922/2007 щодо надання Фондом необхідної методичної допомоги органам місцевого самоврядування в організації та проведенні заходів цієї європейської ініціативи) була проведена велика робота. До переліку заходів цієї роботи включено, зокрема, розроблення методики проведення інформаційної кампанії «Про європейські принципи місцевої і регіональної демократії», що вміщувала відповідні комунікативні, інформаційні та навчальні заходи для реалізації членами делегації України в Конгресі, органами місцевого самоврядування та організаціями, що працюють з молоддю; створено на інтернет-сайті Фонду розділ «Європейський тиждень місцевої демократії» та здійснено його інформаційне наповнення⁸⁰.

Практичні працівники вже зауважують на необхідність приведення поняття демократії до спільного знаменника, оскільки на сьогодні воно різними силами (особливо політичними) трактується неоднаково. Водночас це поняття повинно виписуватися на рівні закону⁸¹.

На важливе значення розбудови поняття «місцева демократія» саме з огляду на європейське бачення розвитку української державності указує також і Національна доповідь-2008 «Розвиток місцевої демократії в контексті європейської інтеграції України».

Проект цього документа презентовано і схвалено учасниками Форуму «Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку» (16–17 жовтня 2008 р., м. Київ), що проходив на 13–их Всеукраїнських муніципальних слуханнях та Європейському тижневику місцевої демократії.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо констатувати, що під терміном «місцева демократія» варто вести мову про демократичне місцеве самоврядування, про випадки, коли йдеться про країни, що опікуються процесами децентралізації влади і в яких існують (реально діють) інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Унормування цього терміна на рівні науки державного управління та уведення його у практичне тло держави у якості певного законодавчого поняття є практичними кроками для унормування основи потужного і демократичного місцевого самоврядування.

Створення реальних правових передумов для визнання країни такою, в якій дійсно опікуються процесами децентралізації влади і в якій діють розвинені інститути місцевого самоврядування, є водночас підставою для визнання цієї країни країною, в якій діє місцева демократія. Про розвиненість місцевої демократії слід говорити тоді, коли належним чином буде вирішено низку правових проблем, пов'язаних з розбудовою місцевого самоврядування. До кола таких проблем належать, зокрема, унормування правосуб'єктності територіальних громад та створення територіальних громад, спроможних реально здійснювати ефективне самоврядування; розширення правової бази застосування статутного права у місцевому самоврядуванні (право на локальну нормотворчість); подальша децентралізація державної влади за рахунок поширення самоврядування на рівень областей та районів; посилення ролі місцевих державних адміністрацій у реалізації їх головної конституційної функції – забезпечення виконання Конституції та законів України. Науково–практичне вирішення цих та інших проблем становить підґрунтя удосконалення інституту місцевого самоврядування на шляху до реального перетворення його на місцеву демократію.

1.5. Державно–приватне партнерство як інструмент регіонального та місцевого розвитку: правові засади

Сучасний стан розвитку України потребує нових моделей і механізмів, спроможних забезпечити стабільне економічне й соціальне зростання. Ці моделі повинні спиратися на логічно побудовану і науково обґрунтовану систему знань про закономірності динаміч-

них соціально–економічних процесів, їх потенціал та рушійні сили, механізми стимулювання та забезпечення ефективності. Посилення ролі регіонів у цих процесах є природно визначеним напрямом у рамках парадигми розвитку сучасної держави.

Найважливішою складовою розвитку та вдосконалення національної соціально–економічної системи є трансформація і вдосконалення економічних суб'єктів та посилення ефективності зв'язків між ними, що й забезпечує інтеграцію регіональних та місцевих складових розвитку країни. Сприятливі інфраструктурні умови для економічних суб'єктів, передусім суб'єктів господарювання, та відповідного розвитку територій та галузей створюються в першу чергу саме на регіональному рівні. Тому врахування та взаємоузгодження інтересів держави та регіонів, місцевого самоврядування суб'єктів господарювання та громадян країни забезпечує життєздатність та результативність системи державного управління на всіх рівнях.

Проблеми формування, відтворення й трансформації економічних систем різного рівня завжди перебували у центрі уваги науковців і практиків. Загальноприйнятим у цій царині стало твердження, що основною метою діяльності регіональних влад та місцевого самоврядування є задоволення потреб громадянина (відповідної локальної громади).

Потреби громадянина та локальної громади можуть бути різними, але всі вони реалізуються через органи місцевого самоврядування та органи місцевої влади, та містять спільний чинник, згідно якого для ефективного задоволення потреб людини громади повинні мати необхідний ресурс. Тому питання розвитку місцевого самоврядування взаємопов'язане з розвитком економіки, зокрема з розвитком підприємництва на відповідній території. А необхідність пошуку, забезпечення та ефективного дотримання балансу між перерозподілом ресурсів на користь локальної громади та сприятливим бізнес–кліматом на відповідній території, що належить до повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування, є основою сталого розвитку та добробуту регіону. При цьому належне функціонування інфраструктури (водопостачання, транспортні шляхи тощо) є, з одного боку, забезпеченням потреб локальної громади, а з іншого – невід'ємним чинником сприятливого бізнес–клімату.

При вирішенні сучасних проблем розвитку інфраструктури місцева влада різного рівня, і навіть в різних країнах, стикається з одними й тими самими проблемами, серед яких на першому місці знаходиться обмеженість ресурсів та зношеність інфраструктурних складових. В Україні ця проблема є зараз особливо гострою

для органів місцевої влади щодо міських інфраструктур. З одного боку, підприємства інфраструктурних галузей часто не можуть бути приватизовані через їх стратегічну, економічну та соціально-політичну значущість для міста, проте, з іншого боку, в місцевому бюджеті немає достатніх коштів, що дозволили б забезпечити належне функціонування цих інфраструктурних об'єктів. І це становить один з головних викликів, що стоїть перед органами місцевої влади та місцевого самоврядування. Пошук адекватної відповіді на ці виклики призвів до розроблення та впровадження в розвинених країнах світу Концепції розвитку державно-приватного партнерства (public-private partnership – далі *PPP*).

Останні десятиріччя для більшості країн світу були періодом боротьби за ефективний економічний розвиток та підвищення рівня конкурентоспроможності, у тому числі у спосіб розвитку ключових елементів національної та місцевої інфраструктури. І це у свою чергу визначило розуміння приватного сектору не тільки як об'єкта фінансового та соціального впливу, а передусім з точки зору можливості використання його ресурсного та управлінського потенціалу для фінансування, створення та реалізації спеціальних спільних з владою проєктів. Від початку такі проєкти було спрямовано на вдосконалення та утримання об'єктів інфраструктури, але останнім часом концепція *PPP* довела можливість свого практичного застосування та високу ефективність, і тому напрям проєктів *PPP* значно розширився.

У більшості європейських країн державно-приватне партнерство дедалі частіше розглядається як один з ефективних механізмів подолання дефіциту коштів та управлінського вміння для розвитку інфраструктури, що включає, зокрема, такі об'єкти: автодороги, залізниці, лікарні, школи тощо. Гостра потреба оздоровити існуючу інфраструктуру, створену десятки років тому, доповнюється завданням пошуку фінансування нових проєктів, особливо тих, що стосуються вирішення специфічних соціальних аспектів розвинених економік, зокрема демографічних, поява яких визначена значною кількістю осіб похилого віку, що у свою чергу пов'язано з високим рівнем життя та медичного обслуговування.

Агентство Standard & Poor's визначає *PPP* як «середньострокове або довгострокове співробітництво між публічним і приватним сектором, у рамках якого відбувається вирішення суспільних завдань на основі об'єднання досвіду й експертизи кількох секторів і розподілу фінансових ризиків і вигід». Європейський банк реконструкції й розвитку (ЄБРР) визначає *PPP* як «довгостроковий контракт з приватним сектором для надання послуг державі, в інтересах держави або від імені держави. Платежі в рамках *PPP* можуть здійснюватися між концесіонером і державою в обох напрямках».

А найпоширенішим є визначення державно–приватного партнерства як такої системи співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізувати, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород.

На сьогодні практично загальноновизнано, що запровадження державно–приватного партнерства є дуже важливим для суспільства, адже знижує витрати на адміністрування та часто на утримання об'єкту *PPP*, підвищує рівень обслуговування та знижує ризики функціонування такого об'єкта. І ця віддача часто є вагомішою, ніж просте продовження прямого державного фінансування.

Отже, державно–приватні партнерства (*PPP*) – це угоди між організаціями державного та приватного секторів стосовно надання послуг у таких сферах, як створення суспільної інфраструктури, спорудження громадських об'єктів та надання інших споріднених послуг. Найуспішніші партнерства використовують сильні сторони державного та приватного секторів для налагодження додаткових стосунків між секторами⁸².

Інструменти *PPP* відкривають доступ до альтернативних приватних джерел капіталу, дозволяючи реалізувати важливі й термінові проекти, які в іншому разі часто були б неможливими. Пошук у мотиваціях державного та приватного секторів спільного знаменника, а також укладання контрактів на конкурсній основі розширюють можливості для використання новаторських підходів до здійснення державних інфраструктурних проектів на підставі державно–приватного партнерства. За оцінками експертів, *PPP* інколи навіть позиціонується як «нова технологія розвитку економіки»⁸³.

Можна стверджувати, що у сучасному розумінні *PPP* – це інституціональний і організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково–дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Зазвичай кожний *PPP*–альянс створюється на певний термін з метою реалізації конкретного проекту й припиняє своє існування після його реалізації. В рамках *PPP* оформлюється контракт між державним та приватним сектором. Приватний сектор використовує свій капітал і управлінський потенціал для реалізації визначеного в рамках *PPP* проекту відповідно до встановлених часових рамок і бюджету, у той час як державний сектор зберігає відповідальність за забезпечення населення цими послугами і цим впливає на економічний розвиток і підвищення якості життя населення.

Існують створені через різні причини різні типи *PPP*, що охоплюють широке коло ринкових сегментів і відображають різного роду потреби місцевої влади і місцевого самоврядування (або держави в цілому) в послугах інфраструктури.

Найбільш поширеними у світі формами державно–приватних партнерств є такі (за метою створення):

- партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів і тому сформовані відповідно до процедури пакетного тендеру;
- партнерства, сформовані для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і складних програм;
- партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;
- партнерства, які мають на меті залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;
- партнерства, які дозволяють і заохочують розвиток створеної інфраструктури приватним партнером, його власність на споруджений об'єкт і відповідно управління ним та іншим капіталом.

Проте, незважаючи на розмаїтість типів *PPP*, можна виділити дві їх основні категорії: інституціональне *PPP*, що охоплює всі форми спільних підприємств між державними й приватними учасниками; і контрактне *PPP*. Останнім часом у світі особливого розвитку набуло контрактне *PPP* у формі концесії, в рамках якої за послуги «платить споживач». Концесії являють собою контрактну модель організації відносин між державою та бізнесом, за якої державний сектор передає об'єкт (наприклад, нерухомість) або право надавати послугу приватному суб'єкту, який й здійснює управління об'єктом *PPP* протягом певного, наперед визначеного сторонами, періоду часу.

Історія розвитку державно–приватних партнерств

Упродовж другої половини ХХ ст. у багатьох країнах органи місцевої та регіональної влади були змушені вирішувати близькі за характером фінансові проблеми. Розвиток суспільств та ринків неминуче спричинив зростання попиту населення на суспільні послуги і відповідно збільшення бюджетних видатків. Довгий час органи влади традиційно задовольняли попит населення, збільшуючи обсяг бюджетних надходжень через розширення бази оподаткування або підвищення відсоткової ставки податків. Однак наприкінці ХХ ст. комплекс чинників – стрімке зростання державного дефіциту, посилення глобалізації, протести громадськості щодо зростання податків – знизив можливості уряду збільшувати надходження до відповідних бюджетів у спосіб застосування фінансових механізмів.

мів. Така перешкода стала поштовхом до пошуку нових моделей фінансування послуг для громадян та публічної інфраструктури.

На початку 90-их років стало очевидним, що держава через низку причин часто не може використовувати механізм приватизації для підвищення ефективності використання чи розвитку інфраструктури, що традиційно залишається монополією держави: соціальної інфраструктури (лікарні, школи, дитячі садки), стратегічних об'єктів (авто- і залізничні магістралі, газо- і нафтопроводи), комунальних об'єктів (водопроводи, теплоцентралі, місцеві дороги). Саме тоді почав швидко зростати інтерес до Концепції розвитку державно-приватного партнерства задля використання сильних сторін кожного з їх учасників – держави та приватного сектору. *PPP* виникло як механізм забезпечення доступу до капіталу та досвіду управління приватного сектору з метою його застосування у сферах, що традиційно були державними монополіями. *PPP* мали досягти успіху там, де приватизація була неможлива або зазнала невдачі.

Перші прецеденти укладання *PPP* сприймалися як одноразові акції. Однак у 1992 році консервативний уряд Великобританії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), що стала першою систематизованою програмою, спрямованою на заохочення *PPP*.

З того часу в Об'єднаному Королівстві було затверджено близько 600 проєктів *PPP*, на частку яких припадає 15 % загального обсягу капітальних інвестицій публічного сектору.

Державно-приватні партнерства почали сприйматися суспільством та владою як оптимальний механізм залучення органами влади фінансових ресурсів та управлінських навичок бізнесу для надання громадських послуг населенню та розвитку інфраструктури, без втрати державою прав власності та контролю за цими процесами.

Практика формування державно-приватних партнерств стрімко поширювалася в усіх регіонах світу. Можна стверджувати, що фундаментальною причиною налагодження *PPP* стало усвідомлення (передусім органами державної влади) того факту, що приватний і публічний сектори мають унікальні характеристики, що надають їм переваги у певному аспекті надання послуг населенню. Іншою засадничою передумовою формування та поширення практики *PPP* була зміна підходу до розуміння функцій урядів, зокрема усвідомлення необхідності передання частини функцій до приватного сектору як більш мобільного та ефективного.

Водночас саме в цей час у світі посилювалася тенденція до широкого запровадження принципів і практик ефективного управління, у тому числі шляхом запровадження інструментів аналізу політики.

Такі інструменти визначаються в Україні з 2004 р. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁸⁴.

Відповідно *PPP* є лише однією зі складових на шляху підвищення ефективності державної влади, що в розвинених країнах світу базується на приматі приватної ініціативи та власності, сприятливому бізнес-кліматі та необхідності державної влади досягати високої суспільної ефективності.

Основні переваги державно-приватного партнерства

Основною перевагою *PPP* порівняно з іншими видами договірних відносин між органами влади та приватним сектором є найбільш оптимальний розподіл повноважень контролю над спільною діяльністю щодо надання послуг населенню. Такий розподіл повноважень досягається договірним узгодженням ролей, ризиків та винагород з метою отримання стимулів для якісного надання послуг і одночасно використання гнучких підходів для досягнення бажаних результатів.

PPP створює переваги для органів влади у досягненні публічних цілей, тобто завдань, що стоять перед урядами, завдяки:

- можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток та запровадження нової інфраструктури;
- прискорення будівництва необхідного об'єкта порівняно з термінами будівництва виключно публічним (державним) коштом;
- можливості використання експертизи приватного сектору щодо менеджменту великих проектів;
- отримання доступу до запровадження передових технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями;
- залучення різноманітних фінансових ресурсів через посередництво бізнес-структур.

Основною перевагою *PPP* для приватних організацій є те, що вони отримують можливість інвестувати в ті галузі соціально-економічного життя країни, що раніше вважалися сферою державних капіталовкладень і таким чином розширюють свої інвестиційні можливості.

Базові принципи створення та функціонування PPP

Практичний досвід впровадження *PPP* в багатьох країнах світу демонструє, що ця форма співробітництва між публічними та приватними організаціями заснована на таких базових принципах⁸⁵:

Принцип	Сутність
Прозорість	Надання органами влади повної інформації інвесторам, концесіонерам, усім зацікавленим сторонам

<i>Змагальність</i>	Створення рівних умов для залучення до партнерства для всіх потенційних приватних партнерів.
<i>Підзвітність</i>	Відповідальність усіх партнерів перед громадськістю та взаємні зобов'язання, визначені в договірному порядку.
<i>Законність</i>	Створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою.
<i>Зрозумілість та передбачуваність</i>	Зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконати без суттєвих змін.
<i>Врахування специфіки</i>	Формування партнерств з урахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), сфери соціально-економічного життя.
<i>Економічна та фінансова сталість і гнучкість</i>	Врахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, та позитивних наслідків для розвитку економіки в цілому. Забезпечення можливості швидкого реагування та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство.
<i>Рівність</i>	Забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних.
<i>Соціальне залучення</i>	Створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерств різних суспільних груп.

Досвід створення та функціонування *PPP* у багатьох країнах світу також дозволяє скласти перелік чинників, що позитивно впливають на результативність партнерства. Основними з них є такі⁸⁶:

- підтримання владою концепту залучення приватного сектору до реалізації суспільних проектів і взагалі існування в країні визначеної формалізованої політики розвитку *PPP*;
- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію проекту у середовищі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості щодо: (а) визначення можливостей для співробітництва, що існують у державному і приватному секторах; (б) аналізу та оцінювання можливостей потенційних приватних партнерів; і (в) здійснення неупередженого, прозорого конкурсного відбору приватного партнера для реалізації проекту;
- застосування єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні та управлінні *PPP*;
- використання у процесі роботи органів влади надійних об'єктивних даних стосовно витрат, надходжень та ризиків (зокрема врахування всіх витрат, пов'язаних з наданням послуг публічним сектором та всіх видів економії ресурсів, що з'являються внаслідок «перебирання» частини відповідальності приватним сектором);

- наявність у державному секторі навичок і досвіду забезпечення максимального рівня конкуренції між потенційними учасниками партнерства;

- об'єднання активів/послуг у межах структури, достатньої для реалізації мети економії за рахунок масштабу й водночас забезпечення достатнього рівня конкуренції;

- готовність органів влади брати на себе ризики, що їх приватний сектор неспроможний контролювати, оцінювати або гарантувати (зокрема придбання землі, дозволи, екологічна оцінка та відновлення ресурсів).

Практичний досвід реалізації проектів *PPP* дозволив розробити модель оцінювання готовності держави до успішного впровадження таких проектів. Відповідно до неї основними чинниками, що впливають на спроможність держави впроваджувати *PPP*, є: сприйняття ідеї партнерства, спроможність до належного управління та виконання.

Основними бар'єрами для створення та ефективного функціонування партнерств є такі:

- недосконалість законодавчої бази для створення *PPP*, зокрема щодо проведення прозорого конкурсу з добору кваліфікованого та мотивованого приватного партнера;

- нестабільність регуляторного середовища, в якому реалізовується *PPP*;

- брак політичної волі у відповідного органу влади щодо ініціювання та впровадження партнерства;

- незадоволення проектом ключових зацікавлених сторін (місцевих громад, населення, місцевого бізнесу);

- створення надмірного ризику для довкілля;

- брак фінансових стимулів для приватного партнера брати участь у проекті;

- неефективний розподіл функцій та ризиків у партнерстві.

Оптимальний розподіл ризиків при реалізації проекту *PPP* між органом влади та приватною компанією є принциповою ознакою *PPP*. Цей розподіл здійснюється шляхом визначення того партнера, який має потенціал та ресурси мінімізувати конкретний тип ризику. Саме тому на початковому етапі проектів *PPP* необхідно визначити ризики, пов'язані з кожним аспектом проекту, й здійснити їх розподіл між державним та приватним секторами або ж домовитися про спільну відповідальність за кожною певною категорією ризику.

Основою успішного розподілу ризиків є належне оцінювання та визначення вартості/ціни кожного ризику. Надзвичайно важливо, щоб усі сторони погодилися з оцінкою кожного ризику, а стороні, яка бере на себе ризик, було надано засоби контролю над основними чинниками, що формують або істотно впливають на цей ризик.

Досвід застосування PPP у світі

Поряд з Австралією Великобританія є країною, де на цей час найактивніше використовується інструмент PPP. Значні державні програми щодо сприяння партнерству з приватним сектором існують в Ірландії. На території Фінляндії, Німеччини, Греції, Італії, Нідерландів реалізуються інвестиційні проекти з застосуванням схеми PPP. У Канаді та Японії прецеденти запровадження PPP існують, зокрема у сфері будівництва концесійних автомагістралей.

У таблиці 1.3 наведено дані про інституційний розвиток PPP у країнах Європейського Союзу.

Таблиця 1.3

Інституційний розвиток PPP у Європейському Союзі*

Країна	Проекти PPP	Законодавче забезпечення PPP
Австрія	ΔΔΔ	□
Бельгія	Δ	□□
Болгарія	Δ	□
Великобританія	ΔΔΔ	□
Греція	Δ	□□
Данія	ΔΔ	□
Естонія	Δ	□
Ірландія	ΔΔΔ	□□□
Іспанія	□	□□
Італія	ΔΔ	□
Кіпр	□	□
Латвія	ΔΔ	□
Литва	□	□
Люксембург	□	□
Мальта	Δ	□
Нідерланди	ΔΔΔ	□
Німеччина	ΔΔ	□□
Польща	ΔΔ	□□
Португалія	ΔΔ	□□
Румунія	Δ	□□
Словаччина	□	□

Закінчення табл. 1.3

Країна	Проекти <i>PPP</i>	Законодавче забезпечення <i>PPP</i>
Словенія	□	□
Угорщина	ΔΔ	□
Фінляндія	□	□
Франція	Δ	□□
Чеська Республіка	ΔΔ	□□
Швеція	□	□

Δ Ідентифікована необхідність *PPP* і розпочато окремі дії (або тільки на регіональному рівні)

ΔΔ Проекти *PPP* у розвитку (або існують на рівні консультацій)

ΔΔΔ Активні проекти *PPP*

□ Законодавство пропонується і обговорюється

□□ У цілому розроблено проекти всіх необхідних складових

□□□ Комплексне законодавство в дії

* За даними ЄЕК ООН за 2004 рік.

Таблиця 1.4

Поширення *PPP* у різних країнах⁸⁷

Країни	Сектори, в яких впроваджуються <i>PPP</i>
Фінляндія	Дорожні концесії, школи і вища освіта
Франція	Концесії на спорудження автомагістралей, концесії на водопостачання
Греція	Концесії на спорудження доріг, залізниця полегшеного типу у Фесалоніках
Ірландія	Транспорт, освіта, водопостачання, управління відходами
Італія	Лікарні, транспорт, управління відходами
Нідерланди	Водопостачання, швидкісні залізничні магістралі
Португалія	Аеропорти, дорожні концесії
Іспанія	Концесії на спорудження автомагістралей, концесії на спорудження регіональних доріг
Японія	Охорона здоров'я, житло, інформаційні технології та транспорт на регіональному рівні
Австралія	Дороги (Мельбурн), лікарні (штати Вікторія та Новий Південний Вельс), в'язниці (штати Вікторія та Західна Австралія)

У таблиці 1.4 наведено узагальнені дані про сектори різних країн, в яких набув поширення інструмент державно–приватного партнерства.

Також станом на початок 2010 року в Російській Федерації на муніципальному рівні діяло 49 проектів *PPP*⁸⁸, серед яких можна окремо виділити такі, індикативні саме для місцевого рівня (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

**Деякі проекти *PPP*, що діють
на муніципальному рівні в Російській Федерації**

Назва	Сектор	Форма	Місце реалізації	Термін
Розвиток системи теплопостачання в м. Владімір	житлово–комунальне господарство	Інвестиційний фонд РФ	Владімірська область	2009–2012
Будівництво виробничо–логістичного комплексу на території с. Масловка	інше	Інвестиційний фонд РФ	Воронежская область	2009–2011
Масова малоповерхова забудова у с. Воскресенское Ферзиковського району	житлове будівництво	інше	Калужская область	2008–2017
Полігон ТБО, м. Новокузнецьк, майданчик Маркіно	житлово–комунальне господарство	Інвестиційний фонд РФ	Кемеровская область	2008–2010

У Російській Федерації немає окремого закону, що регламентував би особливості функціонування *PPP*, але існує низка постанов і розпоряджень уряду Російської Федерації щодо регулювання окремих складових договірних відносин, що складають *PPP* у Росії. Також у Росії існує практика затвердження відповідних законів окремими суб'єктами Федерації (наприклад, розроблено Проект закону про *PPP* у м. Москві, Нижньоновгородській обл. тощо).

Досвід державно–приватного партнерства в Україні

В Україні концепція *PPP* поки не набула належного поширення, але активний рух країни до співпраці з ЄС та процеси глобалізації вимагають відкритості для нових ідей. Правове поле щодо здійснення державно–правового партнерства в Україні досі є не-

досконалим, окремі норми наявні в низці законів України: «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про автомобільні дороги», «Про угоди про розподіл продукції» та деяких інших. Інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони регулюються Законом України «Про угоди про розподіл продукції» та низкою відповідних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, спрямованих на реалізацію норм та положень Закону.

Але законодавче врегулювання безпосередньо проблем *PPP* також тісно пов'язане із загальним бізнес-кліматом у країні та забезпеченням прав власності. Так, наприклад, Закон України «Про концесії», прийнятий у 1999 році, немов би надає певні привілеї концесіонерам, у тому числі права на монопольне здійснення підприємницької діяльності на основі використання об'єкта концесії. Крім того, концесіонерам збиткових та низькорентабельних об'єктів концесії, що мають важливе соціальне значення (наприклад, водопостачання, будівництво об'єктів нежитлового сектору, послуги міського транспорту) держава може встановлювати пільгові концесійні платежі, передбачати в концесійних договорах надання субсидій або компенсацій. Будівництво концесійних автомагістралей є важливим напрямом економічної політики України. У 1999 році було прийнято Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», а перша дорога, яка була надана в концесії, це дорога Львів–Краковець завдовжки 84 км.

Водночас саме цей досвід виявив серйозні проблеми. Чинне законодавство передбачає, що для потреб концесійної діяльності земельна ділянка має передаватися концесіонеру на умовах оренди. Зважаючи на те, що особа концесіодавця та суб'єкта, уповноваженого розпоряджатися відповідною земельною ділянкою, в більшості випадків не збігаються, то таке правове регулювання практично не дозволяє отримати земельну ділянку для здійснення концесійної діяльності, що й засвідчив досвід будівництва автомобільної дороги Львів–Краковець. Концесіодавець часто не може виконати того, що він повинен зробити згідно з концесійним договором – забезпечити надання ділянки в оренду концесіонеру. Між тим для здійснення концесійної діяльності цілком достатнім має бути врегулювання відносин концесіонера з власником ділянки за договором концесії. З огляду на це, використання земельних ділянок державної та комунальної власності для концесійної діяльності має здійснюватися безпосередньо на підставі договору концесії, що передбачає внесен-

ня відповідних змін до Земельного кодексу України, а також до Закону України «Про концесії».

Реалізація інвестиційних проектів пов'язана з низкою ризиків та обумовлює підвищені вимоги до платіжного механізму, процедур виявлення та оцінювання ризиків, їх розподілу між державним та приватним партнерами, нагляду та контролю з боку держави за використанням приватним партнером державного та комунального майна, переданого в оперативне користування.

Як свідчить досвід багатьох країн світу, залучення бізнесу до інфраструктурних проектів пов'язано із загальною лібералізацією економічної діяльності. Але інвестиційне партнерство держави та бізнесу в Україні перебуває на початковій стадії розвитку. Тому важливим є нормативне забезпечення принципів та основних правил державно–приватного партнерства.

Саме на досягнення цієї мети й було спрямовано Законопроект № 3447–д від 14 квітня 2009 року «Про загальні засади державно–приватного партнерства», прийнятий у цілому Верховною Радою України 25 червня 2009 року, але незабаром повернутий на доопрацювання.

Проект передбачає державно–приватне партнерство в Україні для регулювання відносин, що виникають при реалізації проектів у таких сферах:

- мережі газо– і теплопостачання;
- дорожнє господарство;
- водопостачання, водовідведення, меліоративні системи;
- інфраструктура охорони здоров'я;
- туристична та рекреаційна індустрія;
- очисні споруди;
- перероблення відходів.

У межах реалізації державно–приватного партнерства відповідно до Проекту можуть укладатися договори концесії, договори про спільну діяльність, про розподіл продукції, на управління державним та комунальним майном, майном АРК Крим, інші види договорів. Особливості визначення об'єктів державно–приватного партнерства в Україні відповідно до Законопроекту полягають в наступному:

- об'єктами державно–приватного партнерства можуть бути існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, технічного переоснащення), створювані (шляхом нового будівництва чи придбання) та передані в експлуатацію об'єкти, в тому числі земельні ділянки, що перебувають у державній або комунальній власності, власності Автономної Республіки Крим;

- передача об'єктів державної або комунальної власності, власності Автономної Республіки Крим приватному партнеру для ви-

конання договору, укладеного в рамках державно–приватного партнерства, не передбачає перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера;

- об'єкти державно–приватного партнерства, в тому числі земельні ділянки, не можуть бути приватизовані протягом усього терміну державно–приватного партнерства.

Очікується, що впровадження концепції *PPP* у повсякденну практику державного управління в Україні створить сприятливі умови для підвищення конкурентоспроможності економіки країни та залучення інвестицій. Суттєву частку інвестиційних потреб галузей економіки України буде забезпечено прямими інвестиціями та виконанням інвестиційних зобов'язань приватними партнерами. Залучення інвесторів сприятиме розвитку інтеграційних процесів. Крім того, іноземні компанії сприятимуть виходу українських підприємств на міжнародні ринки капіталу та залученню новітніх технологій в Україну. Залучення приватних партнерів до реалізації проектів спричинить посилення конкуренції на ринках товарів (послуг), що у свою чергу сприятиме здешевленню та підвищенню якості таких товарів (послуг), тобто дозволить покращити добробут населення країни.

¹ *Экономическая энциклопедия. Политическая экономия* / гл. ред. А. М. Румянцев. – М. : Советская энциклопедия, 1975. – 560 с. – 2 т.

² *Арженовский, И. В.* Региональный рынок: воспроизводственные аспекты / И. В. Арженовский. – Нижний Новгород, 1997. – С. 20.

³ *Осауленко, О.* Регіональна статистика в системі державного управління / О. Осауленко, В. Карпов // Командор. – 2002. – №1. – Ст. 3.

⁴ *Тимчук, М. Ф.* Регіональна економіка (конспект лекцій) / М. Ф. Осадчук. – К. : ІММБ, 1998. – 57 с.

⁵ *Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08.09.2005 р. № 2850–IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 548.

⁶ *Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001]* // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36

⁷ *Жук, В. І.* Підвищення ефективності реалізації Угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами : аналіт. записка / В. І. Жук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September09/18.htm>

⁸ *Стратегія економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.loga.gov.ua/netcat_files/677/433

⁹ *Атаманчук, Г. В.* Теорія державного управління : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – изд. 2–е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 297–299; *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ви-

давничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 34; *Каррі, Девід П.* Конституція Сполучених Штатів Америки : посібник для всіх / Девід П Каррі : пер. з англ. О. М. Мокровольського. – К. : Веселка, 1993. – 192 с.; *Конституційно-правові засади становлення української державності* / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данільян [та ін.]; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Харків : Право, 2003. – 328 с.; *Скрипнюк, О. В.* Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України. – К. : Академія правових наук України, 2005. – 168 с.

¹⁰*Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія* / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.], за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К. : Атіка, 2007. – С. 705.

¹¹*Кун, Т.* Структура научных революций : пер. с англ., состав. В. Ю. Кузнецов. – М. : АСТ, 2001. – 608 с.

¹²Там само. – С. 17.

¹³Там само. – С. 50.

¹⁴*Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.)* / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 884.

¹⁵*Державне управління : словник-довідник* / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2002. – С. 140–141.

¹⁶*Фукуяма, Ф.* Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма : пер. с англ. М. Б. Левина. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. – С. 47.

¹⁷*Словник іншомовних слів* / за ред. О.С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 776 с.

¹⁸*Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – С. 73.

¹⁹*Державне управління: словник-довідник* / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2002. – С. 48.

²⁰Там само. – С. 97.

²¹*Тихомиров, Ю. А.* Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/Admin/Tihomirov/1-2-2.shtml>

²²*Lan, Z.* A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research : An Empirical Test / Z. Lan, K. Anders // Administration & Society. – 2000. – May; Vol. 32. – № 2. – P. 138–165.

²³*Нерсисянц, В. С.* Философия права: либертарно-юридическая концепция / В. С. Нерсисянц // Вопросы философии. – 2002. – № 3. – С. 3–15.

²⁴*Скакун, О. Ф.* Теория держави і права : підручник / О. Ф. Скакун : пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

²⁵*Державне управління : словник-довідник* / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2002. – С. 140–141.

²⁶*Європейська хартія місцевого самоврядування, 1985 рік* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

²⁷*Про основи національної безпеки : закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

²⁸Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

²⁹Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

³⁰Федоренко, В. Л. Конституція України і система національного конституційного права / В. Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 7 (93). – С. 54.

³¹[Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ligazakon](http://ligazakon.net)

³²Там само.

³³Європейський Союз : справочник–путеводитель / под ред. О. В. Буториной (отв. ред.), Ю. А. Борко, И. Д. Иванова. – 2–е изд., доп. и перераб. – М. : Издательский Дом «Деловая литература», 2003. – С. 119.

³⁴Авчухова, А. А. Процессы европейской регионализации как объект управления / А. А. Авчухова, Г. А. Белов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Avchuhova_Belov.pdf

³⁵Єдиний європейський акт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ligazakon](http://ligazakon.net)

³⁶Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ena.lu/commission_decision_88-487-ees_24_june_1988-020002509.html

³⁷Гелрігел, М. Європейське право / М. Гелрігел : пер. з нім. – К. : «К.І.С.», 2008. – С. 29.

³⁸Бусыгина, И. М. Концептуальные основы европейского регионализма / И. М. Бусыгина // Регионы и регионализм в странах Запада и России. – М., 2001. – С. 11.

³⁹Декларація щодо регіоналізму в Європі [ухвалена Асамблеєю Регіонів Європи (АРЄ) 4 грудня 1996 р. у м. Базель] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_RUSSE.pdf

⁴⁰Договір про заснування Європейської Спільноти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_017

⁴¹Council 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>

⁴²Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029

⁴³Статут Ради Європи від 05 травня 1949 р. № ETS № 001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_001

⁴⁴Конгрес місцевих і регіональних влад Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/170>

⁴⁵Європейська хартія регіонального самоврядування [проект ухвалений 5 червня 1997 р. Конгресом місцевих і регіональних влад Європи] // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.–практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко,

А. К. Гук, В. М. Князєв ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 78–92.

⁴⁶*Проект* Европейской хартии региональной демократии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(15\)6REC&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(15)6REC&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

⁴⁷*Конгресс* местных и региональных властей Совета Европы. Резолюция 146 (2002) 1 о проекте Европейской хартии регионального самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/R/Clae/%5BRussian_doc%5D/%5B2002%5D/RES146_Ru.asp

⁴⁸*Recommendation 228 (2007) Draft Additional Protocol to the European Charter of Local Self–Government. 14th plenary session the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Strasbourg, 20 November 2007)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2007\)228&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2007)228&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

⁴⁹*Резолюция 269 (2008) Европейская хартия городов II – Манифест новой урбанистики. 15–ая пленарная сессия Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (Страсбург, 27–29 мая 2008)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES269\(2008\)&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES269(2008)&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

⁵⁰*Кушнір, М. О.* Формування та розвиток організаційно–правової культури в діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні : методологічний аспект : автореф. дис... к. держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / М. О. Кушнір. – Харків, 2007. – С. 9–10.

⁵¹*Конституція України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁵²*Про ратифікацію* Європейської хартії місцевого самоврядування : закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

⁵³*Про місцеве самоврядування в Україні* : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁵⁴Підраховано за даними офіційного веб–сайту Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

⁵⁵*Борденюк, В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно–правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид–во, 2007. – 576 с.

⁵⁶*Любченко, П.* Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні реформування / П. Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55.

⁵⁷*Кампо, В. М.* Конституційна місцева демократія: проблеми становлення / В. М. Кампо // Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації : зб. наук. праць / за заг. ред. В. М. Кампо, М. В. Савчина. – К. : ПП «Час Друку», 2008. – С. 90–93.

⁵⁸*Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні* : монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.]; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка. – 2007. – С. 12.

⁵⁹Пухтинський, М. О. Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи / М. О. Пухтинський, О. В. Власенко // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. мат. та докум. : наук. ред. М. О. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 299–307.

⁶⁰Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. зб. мат. і докум. ; наук. ред. М. О. Пухтинський. – К. : Атіка, 2006. – 744 с.; Проблеми формування добрососуського, належного місцевого врядування : зб. мат. і докум. / заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – 600 с.

⁶¹З виступу В. Кравченка на засіданні Координаційної ради Секції районних в містах рад Асоціації міст України (16.04.2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/activities/news/amu/?id=36124&ln=ua>

⁶²Opinion of the Committee of the Regions on local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between the EU and Ukraine. 71st Plenary Session (10–11 october 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.west-info.eu/media/westEuropa/allegati/000/021/41/000.021.41.0002.pdf>

⁶³Батанов, О. В. Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. мат. та докум. / О. В. Батанов ; за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – с. 241.

⁶⁴Батанов, О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади Маріуполя / О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, С. В. Маліков ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, Маріупольський гуманітарний інститут, 2004. – С. 36.

⁶⁵Кушнір, М. О. Стратегічні орієнтири розвитку нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні // Україна в 2008 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 453–462.

⁶⁶Власенко, О. В. Місцева демократія: практичні кроки чи імітація руху? / О. В. Власенко // Територіальна організація влади. Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 20–21; Куйбіда, В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.; Музиченко, Г. В. Основні компоненти місцевої демократії в сучасній Україні / Г. В. Музиченко // Труды Одесского политехнического университета. – 2002. – Вып. 1 (17). – С. 1–3; Рубцов, В. П. Особливості розвитку місцевої демократії на початку другого десятиліття незалежності України / В. П. Рубцов // Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики. – К. : Логос, 2001. – С. 131–141.

⁶⁷Інститут демократії імені Пилипа Орлика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cld.org.ua/>

⁶⁸Бакуменко, В. Д. Понятие «местная демократия» как элемент сущностной составляющей науки государственного управления / В. Д. Бакуменко, М. А. Кушнір // Публичное управление : научный журнал Республики Армения. – 2009. – № 1. – С. 29–38.

⁶⁹ Конгрес місцевих і регіональних влад Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/170>

⁷⁰ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=39661&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)168&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)168&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679); [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)165&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)165&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679); [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)167&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)167&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679); [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)156&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)156&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679); [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)154&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)154&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679); [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)151&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)151&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

⁷¹ *European Governance. A White Paper*. Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com_2001_0428en01.pdf

⁷² *Opinion 16 (2002) on the White Paper of the European Commission on European Governance* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=OPI\(2002\)016&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FFDC864&BackColorLogged=FFDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=OPI(2002)016&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FFDC864&BackColorLogged=FFDC864)

⁷³ *The Association of the Local Democracy Agencies* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://alda-europe.eu/alda/front_content.php?idcat=3

⁷⁴ *Совет Европы в Центральной и Восточной Европе: программы содействия развитию и укреплению стабильности в условиях демократии* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.ru/15zagl.htm>

⁷⁵ *Resolution 154 (2003) on the place of local and regional self-government in the future Constitutional Treaty of the European Union* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2003\)154&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2003)154&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)

⁷⁶ *About the European Local Democracy Week* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/T/congress/demoweb/content/default_n.asp

⁷⁷ Там само.

⁷⁸ *Про Європейський тиждень місцевої демократії* : указ Президента України від 27 вересня 2007 р. № 922/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 33. – Ст. 704.

⁷⁹ *Із тез до виступу Міністра регіонального розвитку та будівництва України В. С. Куйбіди на пленарній сесії Конгресу місцевих та регіональ-*

них влад Ради Європи (м. Страсбург, 28 травня 2008 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20080528-speech-kuybida&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

⁸⁰*Інформація* про діяльність Фонду сприяння місцевому самоврядуванню у жовтні 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/data/loads/zvit10.08.doc>

⁸¹*Місцева* демократія в Україні: яка вона? : мат. «круглого столу» Сумського обласної державної адміністрації 15 жовтня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://state-gov.sumy.ua/2008/10/15/msceva_demokratija_v_ukran_jaka_vona.html

⁸²*Public Private Partnership. A Guide for Local Government / Canada. Ministry of Municipal Affairs, 1999. – 106 р.*

⁸³*Варнавский, В. Г.* Процессы институциональной адаптации частно–государственного партнерства к реальной экономике очень сложны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.opes.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33

⁸⁴*Про засади* державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11.09.2003 №1160–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – 27 лютого (№ 9).

⁸⁵*Toolkit on Pro-poor Municipal PPP / Local governance and decentralization in Europe & CIS. United Nations Development Programme. – Modules 3–21* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europeandcis.undp.org/governance/lgdc/show/0080ea38-f203-1ee9-b82318136f639713>

⁸⁶*Аналіз* регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно–приватного партнерства в Україні» / Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності Міністерства економіки України, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=123214

⁸⁷*Лендѐл, М.* Державно–приватне партнерство як інструмент підвищення конкурентоспроможності територій : доповідь на Національному форумі, 12 листопада 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rgd.org.ua/project_activities/round_tables/4th_annual_forum/lendel.ppt

⁸⁸*Государственно–частное* партнерство в России [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppp-russia.ru/projects/viewlist/>

РОЗДІЛ 2.

ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ УТВЕРДЖЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

2.1. Економіка регіонів як об'єкт державної регіональної політики (інструменти, механізми, завдання)

Державна регіональна економічна політика є органічною частиною загальної соціально–економічної політики держави, що інтегрує регіональні та місцеві аспекти розвитку країни. Економічні умови для суб'єктів господарювання та розвитку галузей створюються на регіональному рівні. Тому державна регіональна економічна політика є сукупністю організаційно–правових та економічних заходів, спрямованих на комплексний розвиток регіональних господарських систем, на досягнення цілей економічного зростання та суспільного добробуту.

Досягнення комплексного розвитку регіональних господарських систем є метою стратегії регіонального розвитку. В її основу покладено вирівнювання умов економічної діяльності у регіонах з раціональним використанням їх виробничо–ресурсного потенціалу. Стратегія управління регіональною системою має на меті забезпечення механізмів повного та ефективного використання потенціалу. Ключовими орієнтирами стратегії розвитку регіональної суспільної системи є формування на рівні регіону ефективної економіки, основою якої є збалансування використаного внутрішнього потенціалу і надходження ресурсів із зовнішніх джерел. Метою формування такої економіки виступають активізація чинників економічного зростання і підвищення якості людського потенціалу.

Формування сучасної системи регулювання регіонального розвитку, здатної бути адаптивною до змін соціально–економічної та суспільно–політичної ситуації, передбачає проведення структурної перебудови в економіці регіонів, зменшення асиметрії регіонального розвитку. Така система має будуватися на принципах винятковості і логічної послідовності. Принцип винятковості означає, що держава впливає лише на ті процеси (явища), що не можуть перебувати під впливом приватного сектору або громадських організацій унаслідок важливості таких процесів (явищ) для забезпечення функціонування всієї системи або внаслідок неoderжання прибутків від цих процесів (явищ). Принцип логічної послідовності полягає у поступовій

заміні адміністративних та прямих методів регулювання економіки регіону на економічні, пропагандистські та непрямі методи регулювання, а також у заміні директивного планування на переважно індикативне чи регулятивне тільки в результаті створення для цього відповідних соціально-економічних передумов (формування виробничої, фінансової та соціальної інфраструктури, існування різноманітних форм власності господарюючих суб'єктів) та відповідного врегулювання ситуації у правовому полі, що в сукупності в умовах сучасної України бачиться передчасним.

Основним принципом управління регіональним розвитком є децентралізація. На думку дослідників,¹ динамізація розвитку регіонів як результат свідомої децентралізації державного менеджменту може потенційно удосконалити процес оновлення суспільних відносин взагалі та економічних зокрема.

Однак на сьогодні причинами, що визначають необхідність посилення державного регулювання економіки регіонів, є нестабільна економічна ситуація, посилення кризових явищ в економіці. Макроекономічна нестабільність поглиблює незбалансований розвиток регіональних економік, загострює асиметрію соціально-економічного розвитку регіонів, спричинює подальшу економічну дезінтеграцію регіонів, ослаблює стимули до розширення господарських зв'язків та порушує існуючі механізми взаємодії регіонів.

Загалом стратегія управління регіональною суспільною системою повинна мати на меті вироблення заходів щодо зменшення асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України. Нині найбільшими є диспропорції за показником прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу, в основному за рахунок промислово розвинених регіонів та м. Києва. Дещо меншими і спадаючими є диспропорції за показниками інвестицій в основний капітал у розрахунку на одну особу, рівня безробіття, середньомісячної заробітної плати. Київ значно випереджає показники розвитку інших регіонів унаслідок зосередження у ньому офісів головних компаній і відповідної сплати податків, що відображається і в соціальній сфері.

Отже, економіка регіонів у сучасній Україні характеризується незбалансованим розвитком, неоднорідністю соціально-економічного становища окремих частин країни. Спостерігається неможливість задоволення потреб громадян на рівні більшому, ніж встановлений державою, зменшення можливостей середньострокового прогнозування та неможливість здійснення довгострокового планування, неспроможність вирішення всіх питань у рамках договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором. Унаслідок цього регіони мають

різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, що втілювали б і реалізовували державний інтерес, що потребує посилення впливу держави на економіку кожного регіону і застосування значного обсягу важелів державного регулювання.

Дослідженню проблематики соціально-економічного регіонального розвитку присвячено чимало наукових творів вітчизняних і закордонних авторів. Серед фахівців України слід зазначити таких авторів: З. С. Варналій, В. Є. Воротін, Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, Ю. В. Макогон, А. І. Мокій, О. М. Нижник, В. С. Кравців, С. А. Романюк, В. І. Чужиков, серед закордонних – С. Алексіадіс (Греція), Т. Альвес (Іспанія), Д. Бейлі (Великобританія), Г. Гожелак (Польща), У. Грауте (Німеччина), Н. Казлаускіне (Бельгія), В. Лексін (Російська Федерація), Ф. Монфор (Бельгія), А. Пороховський (Російська Федерація), П. Свяневич (Польща), А. Хемдоу (Франція), В. Швецов (Російська Федерація).

Розробляючи питання побудови інституційних основ для державного регулювання розвитку регіонів, слід звернутися до питання пошуку методології, на якій необхідно ґрунтувати модель державного регулювання розвитку регіонів. Державне регулювання розвитку регіонів неможливо здійснювати на монетаристській основі, оскільки вона передбачає залучення заходів, якими можливо регулювати ситуацію у короткостроковому періоді, і використання важелів, можливості впливу яких на мезорівні (рівні регіонів) є обмеженими. Серед важелів державної політики, побудованої на кейнсіанській методології, варто розглянути інструменти впливу на сукупний попит. На рівні регіонів такими інструментами розширення сукупного попиту є збільшення платоспроможного попиту населення, зростання виробничих потужностей підприємств та обсягів інвестиційних ресурсів, а також посилення експортної орієнтації підприємств (за умови насичення внутрішнього ринку).

Отже, ситуація із нестабільністю економічного розвитку на сучасному етапі, перебіг кризових явищ посилюють асиметрію регіонального розвитку, потребують удосконалення механізмів регулювання становища в економіці та усунення передумов до виникнення соціальних напружень. Тобто важливою складовою стратегії є **механізм управління регіональним розвитком**.

Комплексне управління регіоном передбачає активізацію внутрішніх зусиль кожного регіону для досягнення власних цілей розвитку. Відповідно державне регулювання економічного розвитку регіонів реалізується через систему взаємоузгоджених елементів, що разом і складають механізм управління регіональним розвитком. **Інструментами** такого управління і запровадження державної регіональної політики виступають: нормативно-правова база,

бюджетно–фінансове регулювання та вибіркове підтримання окремих регіонів, пряме державне інвестування, державні регіональні програми соціально–економічного розвитку, функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва.

Серед інструментів державного регулювання регіонального розвитку переважно заслуговують правові норми, що повинні створювати основу для стабільного розвитку регіонів і максимально ефективної віддачі від функціонування господарських комплексів.

У правовому полі, де регулюються питання регіонального розвитку, нині існують такі проблеми.

1. *Відсутність у нормативно–правових актах єдиних первинних юридичних норм з окремих питань регіонального розвитку.* Поняття «регіон» потребує нормативно–правового врегулювання і має стати первинною правовою нормою. Є визначення поняття «регіон» у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», однак тільки у сенсі значення терміна для даного Закону. Концепція державної регіональної політики (2008 р.) пропонує таке визначення регіону: «Це питання потребує врегулювання у розроблюваному фахівцями Міністерства регіональної політики та будівництва Проекті закону України «Про засади державної регіональної політики». Також не визначено співвідношення термінів «регіон», «область», «адміністративно–територіальна одиниця».

При розробленні нових нормативно–правових актів об'єктивно виникає потреба використовувати поняття «регіон» тощо, однак часто не використовуються норми, що відсилають до інших законів, а формулюються правові норми у вигляді «понять даного закону», «у розумінні даного закону». Це сприяє збільшенню замкненості окремих сегментів правового поля, неможливості встановлення єдиного предмета регулювання щодо суспільних відносин у регіональній сфері, різнотлумаченню окремих понять.

Інший приклад – значна кількість територій України є депресивними. Поняття «депресивна територія» чи «депресивний регіон» широко аналізуються у науковій літературі; до таких територій відносяться райони, області, окремі населені пункти. Однак для вироблення заходів державного регулюючого впливу на подолання чи зменшення депресивності має бути сформульована чітка законодавча норма «депресивна територія». У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) є поняття «депресивна територія», а у Концепції державної регіональної політики (2001 р.) така норма вживається без роз'яснення її суті. У Законі України «Про Генеральну схему планування територій України» визначено тільки «території, які потребують державної підтримки».

2. *Слабкий зв'язок конституційних норм та законів, реалізація конституційних норм у законах.* Конституційними нормами регулюються окремі аспекти розвитку регіонів, зокрема питання територіального устрою України (розділ IX, X), системи місцевих державних адміністрацій (розділ VI), системи місцевого самоврядування (розділ XI). Вказані норми отримали реалізацію у відповідних законах – «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Генеральну схему планування території України». Нині провадиться реалізація конституційних норм у рамках Концепції державної регіональної політики (2008 р.), у якій містяться норми про предмет, форми та методи державного регулювання розвитку регіонів. Реалізації також потребує конституційна норма про адміністративно-територіальний устрій, що якраз і передбачено у проекті Плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики, і питання про визнання права обласних та районних рад створювати виконавчі комітети.

3. *Нормативно-правове поле, що регулює регіональний розвиток, містить незначну частку законів як нормативних актів найвищої юридичної сили і кодифікованих нормативно-правових актів.* Аналіз конфігурації правового поля, що стосується проблем регіонального розвитку в Україні, його кількісних та якісних параметрів, переліку нормативно-правових актів, що прямо або опосередковано стосуються питань регіонального розвитку, дають підстави стверджувати, що переважну частку серед актів становлять підзаконні нормативно-правові акти. За оцінками експертів, закони займають не більше 2 % від усіх чинних відповідних нормативно-правових актів. Така незначна частка законів є ознакою неможливості побудови чітких конструкцій «конституційна норма – закон – підзаконний акт». Від розподілу предметів регулювання серед законів та підзаконних актів залежать правові можливості врегулювання окремих питань регіонального розвитку.

Уся система нормативно-правових актів, що прямо чи опосередковано регулюють питання регіонального розвитку, має бути кодифікована, що забезпечило б узагальнене та системне регулювання даної групи суспільних відносин. Крім того, розроблення такого кодексу дозволило б, з одного боку, уникнути дублювання основоположних понять регіональної політики – «регіон», «державна регіональна політика», «депресивна територія», «макрорегіон», «мікрорегіон», а з іншого – збільшила б кількість бланкетних правових норм, зменшивши кількість тих, що відсилають до інших нормативних актів.

4. *Незначна частка законів та підзаконних актів, що безпосередньо стосуються питань регіонального розвитку, у загальному*

масиві нормативно-правових документів України. Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів до регулювання перебігу суспільних подій на регіональному рівні, кількість нормативно-правових актів, предметом регулювання яких виступає власне регіональний рівень державної політики, є незначною. Зокрема, це закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми», а також Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України (2001 р.), Концепція державної регіональної політики та Концепція реформи місцевого самоврядування (схвалені розпорядженнями Кабінету Міністрів України у 2008 та 2009 роках), Генеральна схема планування розвитку територій України (ухвалена Законом України у 2002 р.), Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (2006 р.)

Питань регіонального розвитку стосуються також окремі норми Бюджетного та Земельного кодексів. Однак не існує базового закону щодо регулювання розвитку регіонів. Таку прогалину нині намагається заповнити Закон України «Про засади державної регіональної політики», проект якого розробляється як захід реалізації Концепції державної регіональної політики (2008 р.) Такий Закон має стати умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами.

5. *Нечітке правове визначення суб'єктів здійснення регулюючого впливу на регіональний розвиток.* Основним державним органом виконавчої влади, що реалізує регіональну політику в регіонах і залучає регіони до процесу формування регіональної політики, є Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Серед його завдань – участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики; сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері, залучення громадськості до участі у підготовленні та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади. Звісно, потреба у виникненні особливого, окремого суб'єкта регулювання суспільних відносин у сфері регіонального розвитку виникла давно і була втілена у створенні даного міністерства. Однак для того, щоб діяльність такого міністерства не носила міжвідомчий характер, сфера суспільних відносин, регулювати які покликані завдання даного міністерства, має бути чітко виокремлена.

6. *Відсутність нормативно врегульованої методології інтегральної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів.* Для цілей стратегічного планування і прогнозування розвитку регіону необхідно мати єдиний критерій, за яким можна оцінити стан даного регіону і

визначити його місце серед інших регіонів. На сьогодні такими критеріями є показники валової доданої вартості і валового регіонального продукту. З огляду на загальну мету соціально-економічних трансформацій і в контексті побудови соціально орієнтованої економіки, на сучасному етапі розвитку країни таким показником має стати індекс регіонального людського розвитку.

Іншими проблемами нормативно-правового поля регіонального розвитку виступають неузгодженість прав і обов'язків місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, особливо на рівні областей, щодо окремих питань регіонального розвитку, що призводить до виникнення компетенційних суперечок; наявність значної кількості делегованих повноважень, що позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності внаслідок того, що делеговані повноваження практично стають не правом, а обов'язком.

Наступний інструмент реалізації державної регіональної політики є точковий і відображає не створення загальних умов для розвитку усіх без винятку регіонів, а стосується адресного підтримання регіону. Йдеться про *укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та обласними радами, Верховною Радою АР Крим та міськими радами міст Києва і Севастополя*. Роботу щодо укладання подібних угод було започатковано як реалізація Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) Основою укладання таких угод мають стати довгострокові стратегії соціально-економічного розвитку регіонів України. На сьогодні всі місцеві ради регіонального рівня, крім Дніпропетровської та Харківської, мають такі стратегії. Однак станом на квітень 2010 р. діють тільки чотири угоди щодо регіонального розвитку – з Донецькою, Львівською, Волинською та Вінницькою областями. На стадії підготовки знаходяться ще шість угод. Тому можна сказати, що цей інструмент реалізації державної регіональної політики реалізовується несистемно. Також вадою сучасного управління регіонального розвитку є те, що відсутні критерії оцінки досягнення цілей державного регулювання розвитку регіонів.

Важливого значення поступово набуває такий інструмент активізації регіонального розвитку та впливу держави на розвиток регіонів, як *формування підприємницького середовища*. Завдання ефективного використання ресурсного потенціалу регіонів з урахуванням специфіки господарських комплексів тісно пов'язане з необхідністю активізації підприємництва у регіонах. Політика формування сприятливого підприємницького середовища як складова державної регіональної економічної політики набуває у цьому

контексті неабиякого значення і потребує координування зусиль органів влади усіх рівнів.

Розвиток підприємництва в Україні характеризується на сьогодні значною регіональною нерівномірністю. У регіональному розрізі спостерігаються істотні диспропорції щодо кількісних та якісних показників розвитку підприємництва. Так, зокрема, кількість суб'єктів малого підприємництва на 10 тис. осіб населення у 2008 р. варіює від 915 одиниць у м. Києві до 457 одиниць у Донецькій обл. Суттєво різняться частка малих підприємств у загальному обсязі реалізованої у регіоні продукції. Природно, що цей показник найменшим є у промислових регіонах і найбільшим – у аграрних. Так, у 2008 р. для Донецької, Дніпропетровської, Запорізької та Луганської областей цей показник склав 10,0 %, 13,2 %, 15,1 % та 14,6 % відповідно, тоді як для Херсонської, Миколаївської та Кіровоградської областей – 35,3 %, 25,8 % та 33,1 % відповідно.

На регіональному рівні державна політика розвитку підприємництва впроваджується шляхом реалізації регіональних програм підтримання малого підприємництва в рамках чинного Закону України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» від 21.12.2000 р. № 2157–ІІІ. Основною метою регіональних програм підтримання підприємництва є формування сприятливого бізнес–середовища в регіонах, створення нових робочих місць, подолання диспропорцій в економічному розвитку територій, збільшення експортної спроможності малих підприємств, спрощення доступу малого підприємництва до сучасних інноваційних технологій тощо.

Поряд з цим варто відзначити, що попри створення в цілому сприятливих інституційних передумов розвитку підприємництва у регіонах, державній політиці у цій сфері бракує ефективності. Причиною цього є несистемність та недостатня обґрунтованість структурних змін в економіці України, особливо у секторі малого та середнього підприємництва, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, що призводять до зниження рівня ефективності використання соціально–економічного потенціалу вітчизняного підприємництва та знижують рівень національної конкурентоспроможності. Натомість прозорий економічний діалог між владою та бізнесом суттєво знижує ризики ведення бізнесу за рахунок збільшення передбачуваності державної економічної політики як вагомого чинника середовища функціонування бізнесу².

Формування сприятливого підприємницького та інвестиційного середовища визначено одним з найважливіших стратегічних пріоритетів сталого розвитку України на короткостроковий та довгостроковий період та одним з головних завдань у діяльності як

центральных, так і місцевих органів виконавчої влади. З огляду на це, державна політика щодо формування сприятливого підприємницького середовища на регіональному та місцевому рівнях вимагає наступного:

- подальше удосконалення законодавчого поля розвитку підприємництва; спрощення дозвільної системи, усунення бар'єрів для здійснення підприємницької діяльності;
- імплементація принципів європейської політики у сфері підприємництва для зниження рівня політизації регіональних і місцевих органів влади, недопущення неправомірного втручання у діяльність суб'єктів господарювання;
- забезпечення розвитку інноваційної інфраструктури підтримання підприємництва, створення регіональних інноваційних центрів;
- забезпечення фінансування з державного та місцевих бюджетів у повному обсязі заходів у рамках регіональних програм розвитку підприємництва тощо.

Серед інструментів державного регулювання розвитку регіонів значну роль відіграють також економічні, і серед них – бюджетне регулювання розвитку регіонів і пряме державне інвестування. Реформування інвестиційного процесу на рівні кожного регіону є важливим, оскільки економічні умови для розвитку пріоритетних і перспективних галузей необхідно створювати на рівні територій. Загальною проблемою усіх регіонів є відродження вітчизняного виробництва, що має ґрунтуватися на активній інноваційно-інвестиційній діяльності в кожному регіоні. Розробленню проблематики інвестування на регіональному рівні присвячені роботи таких вітчизняних дослідників, як Є. І. Бойко, В. В. Борщевський, Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, О. В. Гаврилюк, З. В. Герасимчук, О. О. Другов, І. М. Крупка, І. І. Лукінов, Ю. В. Макогон, Л. О. Петкова, В. І. Пила, В. Попов, В. Попова, Л. К. Семів та ін. Питаннями бюджетного регулювання регіонального розвитку займаються такі вчені, як С. А. Буковинський, В. В. Зайчикова, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, К. В. Павлюк, С. В. Слухай, Н. В. Старостенко, О. О. Сунцова, Л. Л. Тарангул та ін.

В основі зазначених інструментів – пряме державне інвестування і бюджетне регулювання – лежать різні методи державного регулювання. Якщо бюджетне регулювання ґрунтується на індикативних методах, то пряме державне інвестування передбачає залучення директивних методів до розподілу інвестицій. Якщо бюджетне регулювання є методом непрямого впливу на вихідні умови, то пряме державне інвестування є економічним регулятором прямого впливу, орієнтованим на кінцевий результат. Регулювання інвес-

тиційної діяльності – це вплив на інвестування на мікрорівні, на рівні окремих підприємств, тобто це управління мезо- і мікрорівня. А бюджетне регулювання стосується управління фінансовими потоками між адміністративно-територіальними утвореннями, тобто це переважно державне управління.

Різна основа таких механізмів обумовлює і різну роль суб'єктивних чинників у їх впровадженні. Відмінна роль суб'єктивних чинників проявляється у різному ступені втручання органів влади до розподілу фінансових (бюджетних) та інвестиційних ресурсів. Очевидно, що внаслідок уніфікації принципів розподілу бюджетних ресурсів та закріплення їх у нормативно-правових актах, саме механізми управління розподілом інвестицій заслуговують значної уваги у контексті дослідження суб'єктивних чинників управління економічною сферою регіону.

Механізми бюджетного регулювання та прямого державного інвестування взаємообумовлені і впливають на результативність один одного, тому побудова загальної моделі управління економічною сферою регіону потребує вивчення принципів злагодженої дії цих механізмів.

2.2. Пріоритети структурної регіональної економічної політики в Україні: завдання регіонального вирівнювання та політика щодо проблемних регіонів

Підвищення ролі регіонів у соціально-економічному розвитку країни, практичне втілення ідеї щодо зростання їх конкурентоспроможності потребує впровадження дієвої державної регіональної політики, структурних перетворень на рівні економіки регіонів. У цьому напрямі традиційно проводять дослідження науковці Національного інституту стратегічних досліджень, акцентуючи увагу на пріоритетах формування сучасної регіональної політики в Україні. Авторський колектив – В. Є. Воротін, С. А. Романюк, М. О. Пухтинський, О. М. Нижник та інші детально висвітлює сутність та механізми державного управління територіальним розвитком, стратегічні орієнтири структурних змін на рівні регіональної економіки, тенденції та проблеми формування державної регіональної соціально-економічної політики³.

Актуальні теоретико-методологічні, методичні та практичні питання розміщення продуктивних сил на національному та регіональному рівнях в умовах трансформаційних процесів, що відбуваються в державі, традиційно досліджують українські вчені – І. Бистряков, Б. Данилишин, Д. Клиновий, Т. Пепа, М. Фа-

щевський, Л. Чернюк та ін. (РВПС НАН України)⁴. Аналізуючи проблеми соціально–виробничого, інноваційно–технологічного і природно–техногенного розвитку України та її регіонів, переважна більшість українських науковців (З. С. Варналій, М. І. Долішній, О. В. Черевко та ін.) зазначають: якщо природно–кліматичні умови існування регіонів, їх забезпеченість сировиною та корисними копалинами є консервативно–традиційним чинником, то в площині соціально–економічного розвитку нерівномірність, диференціація регіонального розвитку (як основний вияв структурних диспропорцій) може бути змінена на краще за допомогою впровадження науково виваженої державної політики структурних перетворень регіональної економіки, що базується на принципах комплексного, пропорційного підходу в процесі стратегічного планування регіонального розвитку⁵.

Водночас у площині визначення тенденцій та стратегій структурних перетворень економіки регіонів і досі залишається невирішеним комплекс наступних проблем:

- зміцнення конкурентоспроможності економіки регіонів;
- вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку та посилення на цій основі інтеграційних зв'язків у межах національної економіки;
- забезпечення на рівні регіональної економіки сприятливих умов для розвитку людського капіталу, людських ресурсів, зростання добробуту населення;
- вирівнювання диспропорцій інвестиційних процесів на рівні регіональної економіки;
- активізація міжрегіональної співпраці, формування місткого внутрішнього ринку на основі структурно–інноваційних зрушень у промисловому секторі регіональної економіки, формування кластерів (з переважанням експортоорієнтованої спеціалізації виробництва);
- створення дієвого інфраструктурного забезпечення для впровадження комплексу структурних перетворень економіки регіонів.

Найнаочнішим виявом диспропорційності територіального розвитку України є суттєві відмінності у показниках валового регіонального продукту (ВРП) та ВРП на одну особу (табл. 2.1, рис. 2.1).

Так, якщо у 2000 р. співвідношення між максимальним (м. Київ – 5965 грн) та мінімальним (Чернівецька обл. – 1411 грн) значенням ВРП на одну особу складало 4,2 разу, то вже у 2004 р. це співвідношення склало 6,6 разу, а у 2007 р. – 6,8 разу (м. Київ – 49795 грн; Чернівецька обл. – 7369 грн). Лише у 6 регіонах (м. Київ, Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Запорізька та Харківська області) ВРП на одну особу у 2007 р. перевищував середній показник по країні.

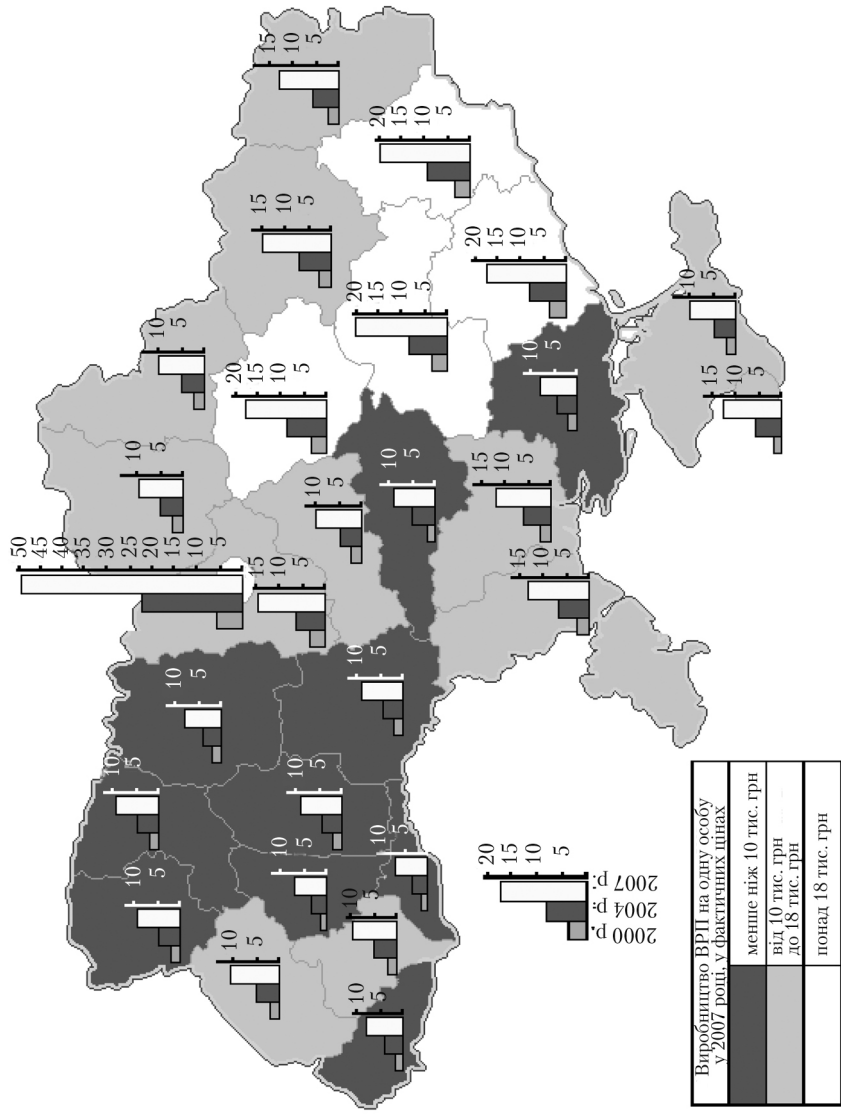


Рис. 2.1. Обсяги виробництва ВРП на одну особу у 2007 р. та динаміка порівняно з 2004 та 2000 рр., фактичні ціни

При цьому протягом 2004–2007 рр. до лідерів за цим показником додалася Харківська обл. Зазначимо, що у середині 1990–их років такий розрив був меншим і складав між максимальним (м. Київ – 142,8 % до середнього по Україні) та мінімальним (Закарпатська обл. – 53,3 % до середнього по Україні) лише 2,7 разу.

Незважаючи на різні рівні розвитку регіонів, усі вони без винятку продемонстрували позитивну динаміку виробництва ВРП. При цьому у 14 регіонах середньорічні темпи приросту виробництва ВРП на одну особу у 2005–2007 рр. перевищували відповідні темпи за 2001–2004 рр. Найбільшу динаміку за цим показником продемонстрували Дніпропетровська (47,5 % проти 35,4 %), Київська (42,0 % проти 26,1 %), Запорізька (40,9 % проти 28,3 %) та Сумська (34,9 % проти 22,6 %) області. Крім того, найбільше темпи приросту виробництва ВРП на одну особу втратили: м. Київ (38,4 % проти 71,9 %), м. Севастополь (40,6 % проти 61,9 %), Кіровоградська (28,8 % проти 43,8 %), Донецька (36,0 % проти 44,2 %), Херсонська (26,2 % проти 34,0 %) та Миколаївська (30,1 % проти 37,4 %) області.

Внесок регіонів у виробництво ВРП також характеризується значним рівнем диференціації. На частку м. Києва, Донецької та Дніпропетровської областей у 2007 р. припадало понад 41 % виробленого ВРП, тоді як у 1996 р. цей показник не досягав 30 %. Враховуючи, що частка Донецької обл. зросла несуттєво, а Дніпропетровської – взагалі не змінилася, логічним є висновок про «консервацію» промислово–індустріального типу розвитку для цих регіонів (тобто домінування виробництв первинного та вторинного секторів економіки, консервацію сировинно–добувної спеціалізації промислового виробництва регіонів – лідерів). Утім м. Київ (у тому числі як фінансова столиця країни, центр фінансового посередництва, координатор зовнішньоторговельної діяльності, реєстраційний центр головних компаній тощо) ілюструє значні темпи розвитку. Це підтверджується тим, що у 2007 р. порівняно з 2005 р. частка у виробництві ВРП зросла лише для м. Києва (+2,2 в.п.); частка решти регіонів залишилася незмінною або зменшилася.

Асиметрія окремих показників соціально–економічного розвитку демонструє значні відмінності (табл. 2.1). Так, спостерігається уповільнення темпів зростання міжрегіональних відмінностей між такими показниками, як валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу та рівень безробіття за методологією МОП. Поступове зниження рівнів асиметрії спостерігалось за такими показниками, як інвестиції в основний капітал у розрахунку на одну особу та середньомісячна заробітна плата (номінальна).

Таблиця 2.1

Диспропорції розвитку економіки регіонів України

Показник	2000 рік			2004 рік		
	Міп значення	Мах значення	Розрив між мах та міп, разів	Міп значення	Мах значення	Розрив між мах та міп, разів
Валовий регіональний продукт на одну особу (фактичні ціни)	Чернівецька обл.* 1411 грн	м. Київ* 5965 грн	4,23	Тернопільська обл. 3 516 грн	м. Київ 23 130 грн	6,58
Обсяги виконаних будівельних робіт (фактичні ціни)	Чернівецька обл. 58,6 млн грн	м. Київ 1702,3 млн грн	29,05	Сумська обл. 200,8 млн грн	м. Київ 4 473,4 млн грн	22,28
Обсяги експорту товарів	Тернопільська обл.*** 49,3 млн дол. США	Донецька обл.*** 2 954,7 млн дол. США	59,93	Чернівецька обл. 85,6 млн дол. США	Донецька обл. 8 347,7 млн дол. США	97,52
Інвестиції в основний капітал на одну особу (фактичні ціни)	Чернівецька обл. 150,8 грн	м. Київ 1 462,9 грн	9,70	Тернопільська обл. 564,3 грн	м. Київ 5 307,0 грн	9,40
Прямі іноземні інвестиції на одну особу (нарастаючим підсумком)	Чернівецька обл. 9,6 дол. США	м. Київ 489,4 дол. США	50,98	Чернівецька обл. 26,9 дол. США	м. Київ 1 095,6 дол. США	40,73
Рівень зареєстрованого безробіття	м. Київ 0,8 %	Житомирська обл. 7,8 %	9,75	м. Київ 0,4 %	Тернопільська обл. 7,5 %	18,75
Рівень безробіття за методологією МОП	АР Крим 8,1 %	Чернівецька обл. 17,1 %	2,11	м. Київ 4,8 %	Рівненська обл. 12,5 %	2,60

Закінчення табл. 2.1

Показник	2008 рік			I квартал 2009 року		
	Мін значення	Мак значення	Розрив між тах та мін, разів	Мін значення	Мак значення	Розрив між тах та мін, разів
Валовий регіональний продукт на одну особу (фактичні ціни)	Чернівецька обл. ** 7 369 грн	м. Київ ** 49 795 грн	6,76	н/д	н/д	н/д
Обсяги виконаних будівельних робіт (фактичні ціни)	Кіровоградська обл. 555,9 млн грн	м. Київ 18 443,1 млн грн	33,18	Кіровоградська обл. 40,0 млн грн	м. Київ 1 744,1 млн грн	43,60
Обсяги експорту товарів	Тернопільська обл. 144,3 млн дол. США	Донецька обл. 14 409,5 млн дол. США	99,86	Тернопільська обл. 20,2 млн дол. США	Донецька обл. 1 987,4 млн дол. США	98,39
Інвестиції в основний капітал на одну особу (фактичні ціни)	Сумська обл. 2 533,2 грн	м. Київ 16 918,2 грн	6,68	Тернопільська обл. 221,4 грн	м. Київ 1 585,7 грн	7,16
Прямі іноземні інвестиції на одну особу (нарастаючим підсумком)	Тернопільська обл. 53,7 дол. США	м. Київ 4 912,8 дол. США	91,49	Тернопільська обл. 52,7 дол. США	м. Київ 5 178,5 дол. США	98,23
Рівень зареєстрованого безробіття	м. Київ 0,3 %	Тернопільська обл. 3,9 %	13,00	м. Київ 0,7 %	Черкаська обл. 5,3%	7,57
Рівень безробіття за методологією МОП	м. Київ 3,1 %	Тернопільська обл. 8,8 %	2,84	м. Київ 6,9 %	Рівненська обл. 13,4 %	1,94
Середньомісячна заробітна плата (номінальна)	Тернопільська обл. 1 313 грн	м. Київ 3 074 грн	2,34	Тернопільська обл. 1 258 грн	м. Київ 2 918 грн	2,32

* Валова додана вартість ** 2007 рік *** 2001 рік

Джерело: дані Державного комітету статистики України.

Ламану тенденцію до зростання і потім поступового зниження демонструє асиметрія показника рівня зареєстрованого безробіття, і навпаки, зменшення розриву до 2004 р., а потім різке зростання демонструють показники обсягів виконаних будівельних робіт та прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу. Такі дані підтверджують висунуту раніше тезу про неоднозначність регіонального соціально-економічного розвитку у досліджуваний період.

Стратифікацію рівнів розвитку регіонів підтверджує й їх забезпеченість бюджетними ресурсами. Зокрема, йдеться про збереження «реципієнтності» та посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно державного бюджету. Так, на 1 гривню відрхувань з місцевих бюджетів до державного бюджету у 2007 р. було отримано трансфертів з державного бюджету: Тернопільською обл. – 11,16 грн; Вінницькою – 8,59 грн; Черкаською – 8,40 грн, тоді як для м. Києва цей показник становить 68 копійок, для Донецької та Київської областей – 2,60 грн, для Дніпропетровської – 2,89 грн тощо.

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) запроваджено механізм підтримання депресивних територій. Визначені правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. Відповідно до створеної законодавчої бази механізм надання державної підтримки проблемним територіям передбачає виділення бюджетних коштів на реалізацію програм подолання депресивності територій, що визнані такими, а також залучення міжнародної технічної допомоги та інших джерел фінансування у відповідності із законодавством України. Депресивними згідно із Законом визнаються регіони, у яких протягом останніх п'яти років було зафіксовано найнижчі середні показники валового регіонального продукту (до 2004 р. – валова додана вартість) у розрахунку на одну особу наявного населення у фактичних цінах.

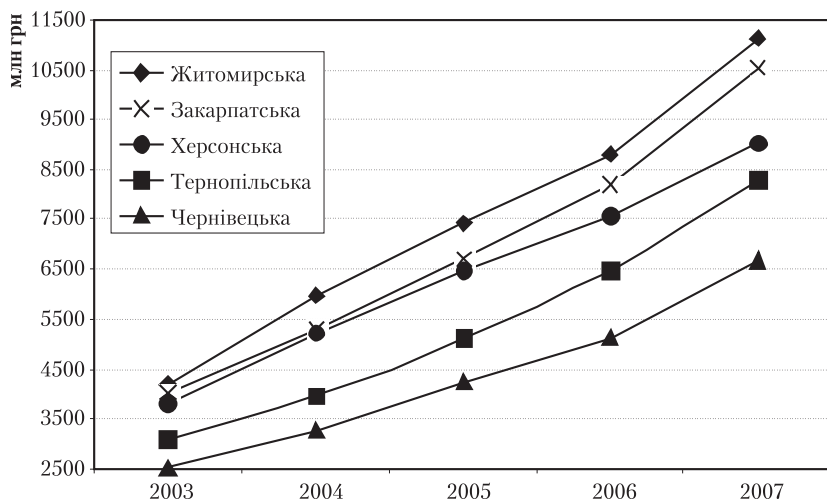
За середньою величиною ВРП за 2003–2007 рр. (у розрахунку на одну особу, у фактичних цінах) аутсайдерами є Херсонська, Житомирська, Закарпатська, Тернопільська та Чернівецька області (табл. 2.2).

Зазначені 5 регіонів займали протягом 2003–2007 рр. останні місця серед усіх регіонів за показником ВРП на одну особу. Наприклад, якщо протягом 2003–2005 рр. Херсонська обл. стабільно посідала 23-тю позицію, то у 2007 р. – уже 25-ту, поступившись Закарпатській та Житомирській областям. Для детальнішого аналізу проблеми депресивності варто проаналізувати також динаміку фізичного обсягу ВРП цих регіонів протягом 2003–2007 рр. (рис. 2.2).

Таблиця 2.2

**Регіони-аутсайтери за середньою величиною ВРП
за 2003–2007 рр. (у розрахунку на одну особу, фактичні ціни)**

Рейтинг з-поміж 27 регіонів	Регіон (область)	Середнє значення ВРП на одну особу у 2003–2007 рр., грн	Відношення до середнього по Україні, %	Зростання 2007 р. до 2003 р., разів
23	Херсонська	5682,4	58,1	2,5
24	Житомирська	5629,2	57,6	2,8
25	Закарпатська	5569,2	57,0	2,6
26	Тернопільська	4837,8	49,5	2,7
27	Чернівецька	4806,6	49,2	2,7



**Рис. 2.2. Динаміка фізичного обсягу ВРП окремих регіонів
у 2003–2007 рр.**

Таким чином, зазначені регіони демонструють у цілому динаміку росту показника ВРП. Але приблизно за однакових стартових умов у 2003 р. у Житомирської, Закарпатської та Херсонської областей, остання починаючи з 2005 р. значно знизила темпи приросту фізичного обсягу ВРП і у підсумку у 2007 р. майже на 30 % поступається відповідним темпам Житомирської та Закарпатської областей та має за аналізований період найнижчі темпи приросту з-поміж усіх регіонів України.

Отже, за критерієм середнього обсягу ВРП на душу населення до категорії депресивних мають бути віднесені:

- за обсягом – Тернопільська та Чернівецька області;
- за обсягом та динамікою – Херсонська область.

Житомирська та Закарпатська області хоча й мають менші середні показники середньодушового ВРП, ніж Херсонська обл., проте демонструють набагато вищі темпи приросту, тому, на нашу думку, не повинні вважатися депресивними. Це підтверджується й попередніми даними Держкомстату щодо індексу фізичного обсягу ВРП у I півріччі 2008 р. порівняно з відповідним періодом 2007 р. Згідно з цими даними індекс Житомирської та Закарпатської областей склав 108,2 % та 109,7 % відповідно при середньому значенні по Україні 106,5 %. Для порівняння: індекс Херсонської обл., визначеної вище як депресивна за динамікою ВРП, склав 106,4 %; Тернопільської, визначеної вище як депресивна за обсягом показника ВРП, – 111,8 %. За умови збереження подібних різниць у темпах розвитку обох регіонів Тернопільська обл. за фізичним обсягом ВРП наздожене Херсонську обл. уже до кінця 2009 р.

У разі отримання статусу «депресивний» Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» запроваджено механізм підтримання таких територій. Він передбачає виділення бюджетних коштів на реалізацію програм подолання депресивності територій, що визнані такими, а також залучення міжнародної технічної допомоги та інших джерел фінансування у відповідності із законодавством України. Зокрема, з метою стимулювання розвитку депресивних територій у їх межах можуть здійснюватися:

- цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;
- надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам;
- сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва;
- спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально–економічних та екологічних проблем.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»» (від 15 червня 2007 р.) заклав підґрунтя для удосконалення методичної основи визначення та надання територіям статусу депресивних з метою отримання державної допомоги для підтримання їх соціально–економічного розвитку, як це передбачено ст. 12 Закону – не менше ніж 0,2 % доходної частини державного бюджету за відповідний період. Зазначені кошти передбачено цільовим порядком спрямовувати на виконання програм подолання депресивності територій.

Однак практика застосування механізмів стимулювання розвитку регіонів свідчить, що підтримання регіонів шляхом бюджетних дотацій є малоефективною і практично вичерпала себе на перспективу як така, що знищує економічну мотивацію регіонів до саморозвитку та породжує привід для поширення «відцентрових» тенденцій, створення «замкнених» самодостатніх регіональних економічних комплексів. Натомість необхідно здійснювати стимулювання розвитку регіонів–реципієнтів шляхом пільгових ринкових механізмів (насамперед йдеться про податкові преференції, пільгові кредити, інвестиційні дотації, цільові трансферти тощо).

На сучасному етапі трансформаційних перетворень структурна регіональна політика виконує роль сполучної ланки між мікроекономічним рівнем ринкового господарства (що передбачає ефективне функціонування окремих підприємств, окремих суб'єктів господарювання, людини взагалі тощо) та макроекономічними пріоритетами розвитку загальнодержавної політики (йдеться про досягнення високих темпів економічного зростання, приріст національного доходу, стабільну зайнятість населення тощо). Серед напрямів структурної трансформації економіки України завдання створення ефективних регіональних структур посідає особливе місце.

Донедавна вважалося, що формування в Україні регіонів–лідерів промислового розвитку, що одночасно виконували й функцію валютних донорів країни (йдеться про м. Київ, Дніпропетровську, Харківську, Донецьку, Запорізьку, Луганську області) – є позитивним явищем. Традиційно високі темпи росту ВРП цих областей, стрімка інтеграція регіонального промислово–виробничого та ресурсного потенціалу до системи міжнародного поділу праці за часів економічного зростання (з 2000 р. до жовтня 2008 р.) традиційно розглядалися як запорука їх стабільного розвитку (хоча таке зростання й відбувалося на підґрунті домінування екстенсивних чинників та сировинної спеціалізації експорту) та як потенціал для подальшого нарощування індустріальних потужностей країни (протягом 2004–2008 рр. Україна входила до п'ятірки країн–лідерів експорту продукції металургійного виробництва у світі).

Кардинально ситуація змінюється з настанням світової фінансової кризи (II половина 2008 – початок 2009 рр.) У цей період негативні наслідки прорахунків структурної регіональної політики в Україні швидко загострюються, а особливо це стосується специфіки використання та розвитку економічного потенціалу регіонів, що традиційно вважалися лідерами промислового розвитку. Насамперед, йдеться про наступне:

- для більшості регіонів України ще з 2000 р. характерними стають структурні деформації, що виникли на основі втрати інно-

ваційного потенціалу розвитку. Зміни у структурі промислового виробництва спричинили посилення сировинної спрямованості економіки, зростання її ресурсо- та енергомісткості. Так, частка інноваційно-активних підприємств у регіонах-лідерах промислового розвитку (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська області) протягом 2000–2004 рр. ледве перевищувала 10 % і не досягала середнього рівня по Україні. Ці тенденції, за інерцією, збереглися і впродовж 2005–2008 рр.;

- промислові регіони України продовжують зберігати сировинну спеціалізацію виробництва. Так, у січні-лютому 2009 р. сировинна продукція в обсягах реалізованої промислової продукції України становила 67,4 %, тоді як інвестиційна – лише 16,2 %. При цьому в Дніпропетровській обл. це співвідношення становило 87,2 % і 6,6 %, у Донецькій – 81,9 % та 12,6 %, у Луганській – 90,2 % та 6,8 %, у Полтавській – 64,7 % та 20,3 %, у Запорізькій – 58,8 % та 34,3 % (*ці показники є дещо кращими, порівняно з загальноукраїнськими, але пов'язані лише з частковою модернізацією промислових потужностей «Запоріжсталі», «АвтоЗАЗ» тощо*). Поряд з цим у більшості регіонів України природні ресурси за інерцією попереднього розвитку продовжують використовуватись екстенсивними методами. Традиційна спеціалізація таких індустріальних лідерів, як Донецька, Луганська, Дніпропетровська області, базується переважно на експлуатації мінеральних ресурсів місцевого походження. Проте така зорієнтованість промислового комплексу регіональної економіки не має перспектив на довгостроковий (та навіть середньостроковий періоди) з огляду на поступове вичерпання мінеральних ресурсів та вразливість ресурсо- та енергоємних галузей унаслідок хаотичних коливань світових цін на сировину та енергоносії;

- динаміка промислового виробництва регіонів значною мірою визначається структурою регіональних промислових комплексів. Близько 30,0 % ВДВ, створеної в країні, припадає на промисловість. Найбільшим є внесок Донецької (20,5 % від загального показника промислового виробництва по країні), Дніпропетровської (16,5 %) і Луганської (8,7 %) областей. Регіони, в яких суттєву питому вагу в структурі промислового виробництва складають паливна, видобувна та металургійна галузі, протягом останніх років здебільшого демонструють досить помірні темпи зростання (динаміка промислового виробництва області перебувала у межах 2,2 % – 7 % до відповідного періоду попереднього року). Водночас найвищі темпи промислового зростання стають характерні для областей, де спостерігалася тенденція збільшення питомої ваги машинобудування (станом на 2008 р. – це Черкаська, Одеська, Тернопільська, Закарпатська області – 17 %–45 % до відповідного періоду попереднього

року). Нараз таке стрімке зростання, на жаль, не носить системного характеру та пов'язано з введенням в області у дію 1–2 нових промислових підприємств.

У цілому слід констатувати, що протягом 2004–2008 рр. для економіки регіонів–лідерів промислового розвитку здебільшого залишалася притаманна орієнтація на використання традиційних природних ресурсів та екстенсивних чинників конкурентних переваг. Зокрема, йдеться про низьку ціну робочої сили (яка в кінцевому підсумку й гальмує інноваційні процеси через відсутність зацікавленості в заміщенні людської праці високопродуктивною технікою). Ресурси, пов'язані з інноваційною та інституційною складовими економічного зростання, були задіяні недостатньо, що й обумовило подальшу диференціацію соціально–економічних показників розвитку регіонів.

На основі аналізу динаміки змін в економіці регіонів наприкінці 2008 р. можна зробити висновки, що уповільнення позитивної динаміки реального сектору та поява у ньому негативних тенденцій за означений період тією чи іншою мірою стосувалися усіх без винятку регіонів. Однак окремі показники кризи не мали чіткого регіонального виміру – такі як обсяги сільськогосподарського виробництва, обсяги експортно–імпортних операцій, індекс споживчих цін, обсяги роздрібного товарообороту. Більше того, ці показники виявилися нейтральними і до негативних тенденцій в економіці. Натомість обсяги промислового виробництва знизилися майже в усіх регіонах і спричинили зменшення рівня заробітної плати та кількості штатних працівників, неповну зайнятість, зростання заборгованості із виплати заробітної плати, зниження рівня сплати рахунків за житлово–комунальні послуги, зростання безробіття. Тому можна сказати, що найбільше постраждали від кризових явищ в економіці ті регіони, які мають потужний промислово–розвинений комплекс: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Львівська, Харківська області.

Слід зазначити, що різні кризові явища проявляються нерівномірно у різних групах регіонів. Обсяги промислового виробництва та пасажиропотік скоротилися у східних регіонах, натомість у них же зросли обсяги зовнішньої торгівлі, більшою мірою за рахунок експорту. Збільшився пасажиропотік у західних та південних регіонах, але зросли обсяги імпорту. Обсяг роздрібного товарообороту зріс у всіх регіонах, причому частка непродовольчих товарів у структурі товарообороту залишалася високою, на рівні 70–80%, що свідчить про інерційність стабільного економічного розвитку, про збереження високого рівня доходів громадян і намагання зберегти національну грошову одиницю від знецінювання. Реальна заробітна

плата, незважаючи на зростання в цілому по країні, найбільшою залишається у східних регіонах, найменшою – у західних.

Наростання негативних тенденцій кризового періоду, їх неконтрольоване поширення та відсутність дієвої протидії цим явищам з боку держави породжують низку надзвичайно серйозних ризиків та загроз як для розвитку регіонів, так і для країни в цілому. Найбільш небезпечними ризиками, що можуть викликати посилення структурних деформацій регіонального розвитку, є такі:

- подальше зниження абсолютного рівня та поглиблення диспропорцій у показниках соціально-економічного розвитку регіонів. Нерівномірність територіального розвитку країни, кількаразово мультиплікована кризовими явищами потенційно небезпечна з огляду на можливість виникнення відцентрових тенденцій та формування локальних осередків соціального невдоволення в окремих регіонах країни;

- зниження здатності до капіталотворення та інноваційного розвитку у базових галузях старопромислових регіонів «консервує» екстенсивний тип економічного зростання, знижуючи тим самим конкурентоспроможність регіональної економіки;

- послаблення зовнішньоекономічних позицій експортоорієнтованих регіонів може спричинити зростання негативного сальдо зовнішньої торгівлі у регіонах–лідерах промислового розвитку;

- поглиблення структурних диспропорцій регіональних ринків праці, зменшення мобільності робочої сили в межах країни, зневіра населення у результативності власної економічної активності породжує та посилює утриманські настрої. Так, для жителів регіонів з поширеною практикою міграції (у тому числі маятниковою та сезонною зайнятістю) пошук варіантів працевлаштування в умовах кризи (особливо йдеться про некваліфіковані роботи) може виявитися менш ефективним, ніж отримання регулярної допомоги з безробіття. Внаслідок цього трудовий потенціал окремих територій (насамперед сільських) може суттєво зменшитися, а криміногенна ситуація – погіршитися;

- часткова втрата податкової бази через скорочення кількості (та зменшення обсягів діяльності) економічних агентів є особливо небезпечною для територій з обмеженою кількістю так званих місто– та бюджетоутворювальних підприємств. Під загрозою ліквідації можуть опинитися численні об'єкти соціальної інфраструктури, що знаходяться на балансі таких підприємств та місцевих бюджетів;

- значне зменшення обсягів бюджетного фінансування соціальної інфраструктури може спричинити сплески соціального незадоволення та погіршити демографічну ситуацію.

Найбільш вірогідним прогнозом посткризового розвитку регіонів України є песимістичний. Криза не сприятиме подоланню асиметрії показників економічного розвитку, а навпаки, сприятиме їх поглибленню. Зростання масштабів безробіття може посилити невдоволення населення та спричинити збільшення соціального напруження (як крайній захід – до дестабілізації соціальної ситуації у регіонах).

З метою недопущення поглиблення негативних тенденцій регіонального розвитку та створення перешкод до практичної реалізації такого сценарію розвитку подій, в Україні має зрости роль державних важелів управління регіональним розвитком, а також активізуватися діяльність місцевих органів щодо упровадження дієвої регіональної політики.

За даними Кабінету Міністрів України, I півріччя 2009 р. позначилося певними позитивними тенденціями у сфері економічного розвитку регіонів. Проте порівняно з докризовим періодом економіка регіонів значно втратила свої масштаби. Так, індекс промислової продукції за підсумками січня–липня 2009 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року становив 69,6 %. У липні 2009 р. порівняно з попереднім місяцем індекс становив 104,9 %, порівняно з липнем 2008 р. – 73,3 %.

Найбільше зниження промислового виробництва порівняно з січнем–липнем 2008 р. зафіксовано у Закарпатській (на 57 %) та Волинській (на 53,9 %), найменше – у Херсонській (на 8,4 %), Сумській (на 18,5 %) та Чернігівській (на 18,9 %) областях.

Обсяги експорту зменшилися у всіх регіонах (за 2008 р. відбулося зростання у 24 регіонах), передусім у Луганській обл. – на 78,7 %, а у Миколаївській – на 2,5 %.

Обсяги імпорту зменшилися у всіх регіонах (за 2008 р. зросли у 26 регіонах), з них у Волинській обл. – на 77,4 %, однак у Житомирській – на 11,3 %.

Серед регіонів найбільші обсяги зовнішньої торгівлі товарами традиційно припадали на Київ, Донецьку та Дніпропетровську області.

Отже, у посткризовий період унаслідок кардинальної структурної перебудови світової економіки та переорієнтації кон'юнктури світових ринків на конкурентну інноваційно зорієнтовану продукцію кінцевого призначення з низькою матеріало– та енергоємністю виробництва повернення до старого розподілу сил у регіональній площині стане неможливим. Старопромислові регіони України (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська області) в нових умовах господарювання втратять свій традиційний конкурентний потенціал, а країна може опинитися без «донорів» валютних надхо-

джень. Для попередження настання такої ситуації на загальнодержавному рівні мають бути визначені основні пріоритети та напрями впровадження ефективної структурної регіональної політики.

Основною метою структурної політики на рівні регіонів має стати зменшення диспропорційності регіонального розвитку, збалансування галузевих пропорцій, удосконалення коопераційних зв'язків між економікою різних регіонів та в кінцевому підсумку – досягнення позитивних зрушень у показниках рівня життя населення, подолання майнового розшарування тощо. Для цього, а також для прискорення процесу виходу з кризи держава має створити передумови для розвитку та посилення інтеграційних та коопераційних зв'язків (як на міжрегіональному рівні, так і на рівні міждержавного співробітництва). Економічною базою для реалізації таких заходів може стати формування конкурентоспроможних кластерів на рівні регіонів України. Для підтримання розвитку кластерів на державному рівні доцільно активізувати процеси спрямування прямих інвестицій у конкретні виробничі проекти і тим самим посилити роль держави у корпоративній власності на регіональному рівні; знизити оподаткування стосовно проектів інноваційно–інвестиційного спрямування; сприяти створенню регіонального ринку через кластерну систему фірм–виробників та фірм–постачальників, сприяючи процесам здешевлення продукції.

Інфраструктурне забезпечення кластерів потребує створення «кола розвитку регіону», що включає у себе: формування мережі малих та середніх фірм, об'єднаних у цілісну регіональну структуру, що візьмуть на себе функції обслуговування потреб кластерів; функціонування місцевих ринків робочої сили; залучення до інноваційного супроводження розвитку кластерів регіонально–університетських академічних центрів (йдеться про те, що на замовлення облради (чи облдержадміністрації) на базі місцевих вищих навчальних закладів, із залученням потенціалу місцевих науковців, громад, підприємців – мають бути розроблені інвестиційні проекти з максимальним врахуванням наявних у регіоні (на місцях) ресурсів для економічного розвитку. Формування кластерної системи на регіональному рівні – вимога часу та можлива відповідь України на загострення процесів конкуренції на світових ринках.

Формування кластерів сприятиме посиленню кооперації та інтеграційних процесів на рівні регіонів. Зокрема, кластер м. Київ має стати центром фінансової інфраструктури, розвитку сектору послуг, транспортних розв'язок. Дніпропетровська, Луганська, Львівська, Одеська, Донецька, Харківська області в процесі формування точкових кластерів посилюють коопераційні та інтеграційні зв'язки для розвитку добувної промисловості, металургійного ви-

робництва та виробництва готових металевих виробів, машинобудування (у тому числі інноваційно зорієнтованого та високоточного); для виробництва транспортних засобів та устаткування, суднобудування тощо. АР Крим, м. Севастополь, Вінницька, Запорізька, Полтавська, Київська області у процесі формування кластерів центром зростання можуть зробити переробну промисловість та сферу рекреаційно-туристичних послуг. Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області центром зростання регіональної економіки можуть зробити розвиток агропромислового виробництва, перероблення сільськогосподарської продукції та її експорт, що в умовах зростання світового дефіциту на продукти харчування є надзвичайно перспективним.

На можливості відновлення економіки регіонів впливають і глобалізаційні процеси. З огляду на це вагомим чинником активізації регіонального розвитку може стати формування кластерів транскордонного типу, тобто зосереджених у транскордонному регіоні. Такі кластери можуть стати не тільки чинниками поживавлення економічного розвитку і навіть економічного зростання, а й важелями, що сприятимуть інтеграції України у європейське середовище. Ініційоване урядом у серпні 2009 р. розроблення Концепції Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів має на меті не тільки створення інституційного підґрунтя для зростання конкурентоспроможності регіонів, а й зменшення асиметрії рівнів розвитку прикордонних регіонів. І оскільки 19 із 27 регіонів України є прикордонними, то таке зменшення асиметрії має надати стимулу до розповсюдження тенденцій вирівнювання рівнів економічного розвитку територією всієї країни. Крім того, відповідно до вимог глобалізації та інтеграційних процесів економіка регіонів має формуватися на основі високопродуктивних галузей, що означає необхідність її структурної перебудови для підвищення рівня конкурентоспроможності. Тому на основі зосередження виробничого потенціалу підприємств з країн-учасниць кластеру прикордонні регіони матимуть змогу скоригувати напрями формування структури економіки відповідно до загальних світових тенденцій.

Поряд з формуванням кластерів і активізації інвестиційної діяльності вагому роль у структурній перебудові регіональної економіки має відігравати *транспортне будівництво* (у тому числі – участь України у будівництві транспортних пан'європейських магістралей). Пряме інвестування держави у ці проекти, цільові державні замовлення та державні контракти, а також укладання концесійних угод не тільки сприятиме активізації ринкової кон'юнктури

на регіональних ринках, а й створить нові робочі місця, пожвавить бізнес–середовище та надасть Україні нові конкурентні переваги.

Таким чином, розширення транспортного будівництва, розвиток кластерів, активізація інвестиційної діяльності – це основні складові структурної трансформації економіки регіонів з метою подолання ними кризових явищ та започаткування тенденцій відновлення темпів зростання.

2.3. Місцеві бюджети в Україні та механізми їх регулювання

У господарському житті необхідно дотримуватися окремих загальновизнаних правил, щоб діяльність економічних суб'єктів не призвела до хаосу та кризи, а перетворилася на сукупність процесів, які забезпечують розвиток економіки та підвищення рівня життя населення. Однією з умов функціонування соціально–економічного укладу є розуміння, суспільне визнання цих правил та їх обов'язкове дотримання економічними суб'єктами.

На початку ХХІ ст. збільшилася кількість завдань державного регулювання економіки, вони значно ускладнилися. Великого прикладного значення набуває проблематика, пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності системи державного регулювання, визначенням структурно–економічних засад побудови раціональної системи господарювання, шляхів оптимізації розмежування компетенції та відповідальності органів державного управління, тенденцій трансформації змісту, функціонування та форм економічного регулювання держави⁶.

Зважаючи на нерівномірність регіонального розвитку, притаманну всім без винятку країнам, на підвищену увагу заслуговує саме державне регулювання розвитку регіонів і передусім – **місцевих бюджетів**. Фінансова система будь–якої країни гнучко реагує на зміни у реальному секторі. Зміни щодо розташування виробництв, розміщення населення призводять до змін у суб'єктах та об'єктах оподаткування, що передбачає відповідні зміни у системі наповнення та використання бюджетів.

Регіональний розвиток на сьогодні потребує особливо ретельних підходів під час регулювання, насамперед через невисоку ефективність економіки в багатьох регіонах України, а також через необхідність перерозподілу доходів для досягнення приблизно однакового рівня надання соціальних послуг по всій країні. На наш погляд, ефективність досягнення цілей регулювання місцевих бюджетів залежить від набору форм, методів, інструментів, принципів регулювання, а головне – їх обґрунтованого та комплексного поєд-

нання. Таке поєднання форм, методів, інструментів та принципів і утворює механізм регулювання місцевих бюджетів.

До основних форм регулювання місцевих бюджетів можна віднести: комплексне планування економічного та соціального розвитку регіону; реалізацію регіональних і цільових комплексних програм; управління господарською діяльністю державних підприємств; бюджетно–податкову, грошово–кредитну та амортизаційну політику; систему соціального захисту населення.

Так, за формами впливу методи державного регулювання поділяються на дві групи: методи прямого та непрямого впливу. Залежно від засобів впливу виділяють правові, адміністративні, економічні та пропагандистські методи.

Прямі та непрямі методи регулювання як економіки загалом, так і місцевих бюджетів зокрема – методи прямого впливу, що безпосередньо позначаються на функціонуванні суб'єктів ринку. Такий вплив справляється за допомогою адміністративно–правових інструментів, що регламентують діяльність суб'єктів господарювання, та економічних інструментів прямого впливу. Основними інструментами прямого державного регулювання є нормативно–правові акти, макроекономічні плани, цільові комплексні програми. Методи непрямого регулювання регламентують поведінку суб'єктів ринку не безпосередньо, а через створення певного економічного середовища, що змушує їх діяти в необхідному для держави напрямі. Опосередковане регулювання передбачає вплив на економічні інтереси. До методів непрямого регулювання належать інструменти фіскальної, бюджетної, грошово–кредитної, інноваційної економічної політики, окремі елементи інвестиційної політики.

Правові методи регулювання економіки, і в тому числі місцевих бюджетів, полягають у діяльності держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади⁷.

Зосередимо увагу на актуальних проблемах такої важливої ланки місцевих фінансів України, як місцеві бюджети. Вчені–економісти впродовж останніх десяти років намагаються віднайти ефективні шляхи для вирішення проблем використання та формування коштів місцевих бюджетів, а особливо актуальними є проблеми реформування міжбюджетних відносин. Це пов'язано з тим, що майже кожна держава в світі, а Україна не виняток, стикається з проблемою фінансового забезпечення адміністративно–територіальних утворень.

З набуттям незалежності України, а отже, з початком усіх структурних перетворень в економіці держави, зросли вимоги до

кількості і якості суспільних послуг, що надаються місцевими органами виконавчої влади. Поточні видатки місцевих бюджетів – заробітна плата працівникам бюджетної сфери, утримання медичних та дошкільних закладів, соціальні виплати тощо є вкрай важкими для самостійного виконання органами місцевого самоврядування в Україні. Основною метою реформування може бути лише чітке визначення та збалансування фінансових відносин між різними рівнями бюджетної системи держави.

Самостійність місцевих бюджетів в Україні означає закріплення за ними на стабільній основі часток загальнодержавних податків, місцевих податків та зборів і надання права самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів. Однак мізерні надходження від місцевих податків та зборів, а також досить низький ступінь незалежності органів місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади щодо розпорядження власними надходженнями не дозволяють забезпечити соціально-економічний розвиток регіону на належному рівні.

Місцеві податки та збори, що є власними доходами місцевих бюджетів, через свою мізерність не можуть бути головним джерелом виконання функцій органів місцевого самоврядування із забезпечення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці основними суспільними послугами. Тенденція постійного зменшення частки місцевих податків та зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів за 2002–2007 рр. та 2008–2009 рр. підтверджується даними.

Якщо у 2002 р. ця частка складала 3,3 % у доходах загального фонду місцевих бюджетів, то за 2007 р. до місцевих бюджетів надійшло 729,9 млн грн місцевих податків та зборів, а частка їх у загальному фонді місцевих бюджетів становила лише 0,83 %. Отже, зниження сягає 2,47 % протягом 2002–2007 рр. (рис. 2.3). За даними Комітету з питань бюджету Верховної Ради України⁸ за 2008 р. частка місцевих податків та зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів становила 2,44 %, за I півріччя 2009 р. – 1,3 %. Незначна частка місцевих податків та зборів у доходах та постійне її зменшення свідчить про слабку фінансову самостійність місцевих бюджетів України.

У таблиці 2.3 зображена структура доходної частини місцевих бюджетів за 2004–2009 рр.

У структурі доходів місцевих бюджетів України (табл. 2.3) найбільшу питому вагу мають трансфертні платежі, частка яких зросла від 42,0 % в 2004 р. до 46,7 % в 2009 р., а також надходження від податку з доходів фізичних осіб, частка яких збільшилася від 32,0 % в 2004 р. до 77,2 % в 2009 р. Тим самим підкреслюється значна залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних коштів.

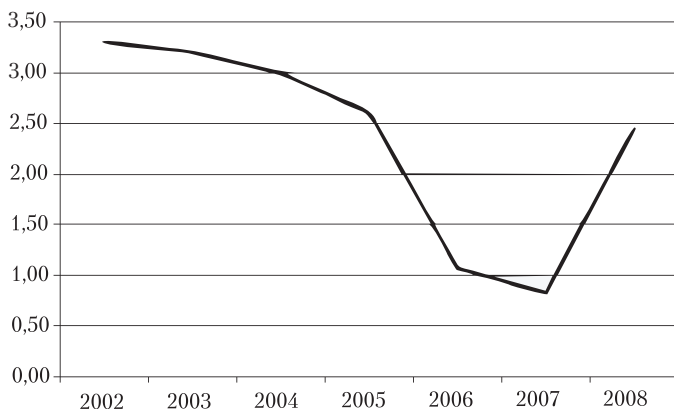


Рис. 2.3. Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів, %

Джерело: Комітет з питань бюджету Верховної Ради України / www.budget.rada.gov.ua

Наступна проблема формування місцевих бюджетів – це відсутність прогнозування соціально-економічного розвитку території через нестабільність структури надходжень. Іншою проблемою міжбюджетних відносин є невнесення до місцевих бюджетів коштів, необхідних на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність.

Сучасний стан бюджетного регулювання в Україні засвідчує нерівномірність перерозподілу коштів між бюджетами різних рівнів та неоптимальність бюджетних потоків. Децентралізація державних функцій хоча і призвела до значного розширення бюджетних прав органів влади, однак не торкнулася багатьох питань самоврядного фінансування. Такий вид децентралізації полягає у простій зміні агентів, які виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії місцевим самоврядуванням щодо податково-бюджетних рішень. Політика центрального уряду залишається сильною і на місцях, органи виконавчої влади втілюють стратегію центру, органи ж місцевого самоврядування не володіють достатнім обсягом фінансових ресурсів для формування політики самостійного розвитку.

Тому реформування й удосконалення бюджетної системи, особливо у частині функціонування місцевих бюджетів, неможливо без одночасної модернізації **міжбюджетних відносин**. Треба зазначити, що норми Бюджетного кодексу (2001 р.) в цілому сприяли упорядкуванню й підвищенню ефективності міжбюджетних відносин. Однак формування і розподіл міжбюджетних трансфертів має низку недоліків.

Таблиця 2.3

Структура доходної частини місцевих бюджетів за 2004–2009 рр., %

	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	Відхилення, 2004–2009 рр., в.п.
Трансферти	42,0	43,5	46,1	45,2	44,5	46,7	4,7
Податок з доходів фізичних осіб	32,0	70,4	73,7	77,5	79,5	77,2	45,2
Плата за землю	6,0	11,9	10,1	3,6	4,9	5,6	–0,4
Єдиний податок	3,0	5,9	4,4	0,8	1,4	3,2	0,2
Податок на прибуток підприємств	1,7	0,8	0,8	0,4	0,3	0,6	–1,1
Місцеві податки і збори	3,0	2,6	2,1	0,7	2,0	1,4	–1,6
Неподаткові надходження	9,5	11,7	12,0	6,0	5,6	3,6	–5,9
Доходи від операцій з капіталом	4,0	6,9	6,7	4,3	3,3	3,9	–0,1
Цільові фонди	2,0	3,7	3,7	2,5	1,7	2,1	0,1

Джерело: Державне казначейство України⁹.

По–перше, незважаючи на задекларованість постулату щодо відповідності децентралізації управлінських функцій до децентралізації бюджетних та фінансових ресурсів, слід вказати на існуючу невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування. Власними та закріпленими доходними джерелами забезпечується понад 50 % видатків, можливість фінансування інших видатків залишається непрогнозованою і залежить від вищих органів влади, від обсягу наданих трансфертів. Частка трансфертів у структурі доходних джерел місцевих бюджетів має значну величину. Порівняймо: в інших країнах унітарного устрою частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є набагато нижчою, наприклад у Румунії – 10,8 %, Словаччині – 19,0 %, Словенії – 20,9 %, Латвії – 28,1 %, Болгарії – 33,0 %, Польщі – 40,2 %, Чехії – 35, %. Загалом у країні зростає кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, що отримують кошти з Державного бюджету. Якщо на початку 90–их років таких регіонів було 13–15, на початку 2000–го – близько 20, то сьогодні 26 регіонів (усі, крім м. Києва) є бюджетними реципієнтами.

Така ситуація спричинює неефективність використання бюджетних коштів, недостатність обсягу фінансування окремих видаткових повноважень, накопичення заборгованості з виплат, виникнення утриманських настроїв у місцевих органах стосовно державного бюджету і одночасне посилення дії регулюючих важелів держави на формування місцевих бюджетів, що суперечить основоположним принципам місцевого самоврядування.

Недостатньо регульованою залишається ситуація у сфері виконання делегованих державних повноважень – незважаючи на існування права передання обов'язків щодо їх виконання, а звідси і фінансування, від органів місцевого самоврядування до місцевих адміністрацій, делеговані повноваження стають скоріше зобов'язаннями виконавчих органів із необхідністю вжиття заходів щодо мобілізації коштів на їх виконання.

По–друге, реальні потреби місцевих бюджетів не в повній мірі враховуються у Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.

Застосування формульного підходу до обрахунку трансфертів (на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів)¹⁰ сприяє прозорості формування міжбюджетних трансфертів та точності обрахунку потреб у додаткових коштах. На основі співставлення розрахункового показника обсягу видатків та закріпленого обсягу доходів, скоригованих на коефіцієнт вирівнювання, визначається обсяг необхідних додаткових коштів для місцевого бюджету або обсяг вилучень з місцевого бюджету до державного.

Трансферти спрямовуються на досягнення соціальної справедливості, вирівнювання, проте не економічної ефективності.

По-третє, серед трансфертів переважають дотації, а серед субвенцій – субвенції соціального захисту. Найбільшу питому вагу у складі трансфертів мають дотації вирівнювання (табл. 2.4). У 2009 р. їх частка становила 57,7 % захищених трансфертів загального фонду і 45,1 % усіх трансфертів за січень–вересень 2009 р. (для порівняння – 13,9 % у 1998 р.)

Таблиця 2.4

Надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, 2009 р.

Назва трансферту	Млн грн	У % до обсягу трансфертів
Трансферти загального фонду, всього	53990,7	90,78
у т. ч. захищені трансферти загального фонду:	53878,1	90,60
дотації вирівнювання	31125,2	57,74
субвенції соціального значення	19548,7	36,27
додаткові дотації	2695,4	5,99
Трансферти спеціального фонду	5480,5	9,22
ВСЬОГО трансфертів (загальний та спеціальний фонд разом)	59471,3	100,00

Джерело: Державне казначейство України.

Високий ступінь вирівнювання видатків місцевих бюджетів підтверджується зростанням частки дотацій у загальному обсязі офіційних трансфертів, що надходять до місцевих бюджетів України. Якщо звернути увагу на структуру офіційних трансфертів у 2004–2009 рр., то частка коштів, що надходять до місцевих бюджетів з інших бюджетів, зросла від 0,18 % в 2004 р. до 7,03 % в 2008 р. (табл. 2.5). Частка дотацій упродовж п'яти років зменшилася від 56,16 % до 47,87 % і знову зросла до 57,10 % за три чверті 2009 р., частка ж субвенцій незначно зменшилася від 43,66 % в 2004 р. до 45,10 % в 2008 р. і 42,9 % за три чверті в 2009 р. Таким чином, левову частку в офіційних трансфертах органів державного управління до місцевих бюджетів в 2004–2009 рр. мали дотації.

Дотація, що є нецільовим трансфертом, з одного боку, дозволяє місцевим органам витратити кошти на власний розсуд. Однак, з іншого боку, переважне використання дотацій формує загрозу розпорошення коштів серед неперіоритетних для даної території чи місцевості напрямів видатків.

Таблиця 2.5

Аналіз структури офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів України в 2004–2009 рр., %

Види платежів	Періоди						Відхилення, %	
	2004	2005	2006	2007	2008	січень–вересень 2009	2008/2004	2008/2007
Офіційні трансферти від органів державного управління, в т. ч.:	100	100	100	100	100	100	0,00	0,00
кошти, що надходять з інших бюджетів	0,18	6,15	4,99	8,32	7,03	–	6,85	–1,29
Дотації	56,16	48,3	50,52	47,9	47,87	57,10	–8,29	–0,03
Субвенції	43,66	45,5	44,49	43,8	45,10	42,9	1,44	1,3

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України / www.minfin.gov.ua/ та Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень.

Таблиця 2.6

Доходи місцевих бюджетів у 2007–2008 рр.

Вид надходжень		2007 р.		2008 р.	
		Всього, млн грн	% до загальної суми	Всього, млн грн	% до загальної суми
Перший кошик, у т. ч.	Податок з доходів фізичних осіб	34782	76	45896	76
	Єдиний податок для СМП	1593	4	1854	3
Другий кошик, у т. ч.	Податок з власників транспортних засобів	1355	3	1558	3
	Плата за землю	3889	9	6681	11
Інші податки та збори		3985	8	4197	7
УСЬОГО		45600	100	60200	100

Джерело: Державна податкова адміністрація України.

Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання може визначатися місцевими органами влади самостійно, на їхнє рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування благ і послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади.

У структурі субвенцій, як зазначалося, близько двох третин становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення, крім надання житлових субсидій і пільг населенню для оплати житла та комунальних послуг, натомість субвенції на соціально-економічний розвиток становлять незначну частку.

По-четверте, нерівномірним є співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів.

Обсяг трансфертів, що мають змогу отримати місцевий бюджет, залежить від того, скільки зібрано коштів (доходів місцевого бюджету), що враховуються при визначенні трансфертів. Відповідно доходи місцевих бюджетів поділяються на дві групи, згідно зі ст.ст. 64 і 69 Бюджетного кодексу України (табл. 2.6):

- доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (перший кошик), або закріплені доходи, із них найбільшу питому вагу займають податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;

- доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (другий кошик), або власні доходи, із них найбільшу питому вагу займають плата за землю, податок з власників транспортних засобів.

В основу такого розподілу доходних джерел покладається принцип, що найвагоміші доходні джерела впливають на обсяг трансфертів – чим більше надходження від них, тим менше трансфертів може бути отримано.

З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів відносно державного, але з іншого – не створює зацікавленості місцевих органів щодо збирання податків на доходи фізичних осіб та інших надходжень із першого кошика. Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та відповідно збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають перераховуватися з місцевого до державного бюджету.

Слід також вказати на значне переважання обсягу податків та зборів з першого кошика. Їх частка складає понад 80 % обсягу загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно низькою є частка дохідних джерел місцевих бюджетів із другого кошика, якими міс-

цеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно–територіальної одиниці.

Включення плати за землю та податку з власників транспортних засобів до доходів другого кошика місцевих бюджетів є позитивним, так як це дає змогу місцевим органам нарощувати свої фінанси за рахунок власних зусиль та активізації економічної діяльності на підпорядкованій території. Надходження таких вагомих податків дають змогу виконувати місцевим органам влади функції щодо надання населенню житлово–комунальних послуг, здійснення видатків на благоустрій місцевості. І навпаки, значне переважання частки доходів першого кошика вказує на недостатність власних доходів місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань, на незацікавленість місцевих органів щодо збільшення надходжень від податків та зборів, а також є критерієм неможливості довгострокового прогнозування економічного розвитку території.

По-н'яте, децентралізація бюджетної системи призвела до зниження ефективності функціонування місцевих бюджетів.

Спостерігаються тенденції з посилення централізації бюджетного процесу, свідченням чого є той факт, що упродовж 2000–2008 рр. частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети в середньому стабілізувалася на рівні 7,8 % (зменшилася від 11,5 % у 1992 р. до 7 % у 2008 р.), що становить приблизно чверть частки ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України.

Бюджетна децентралізація передбачає, з одного боку, визначення раціональних обсягів і структури бюджетних повноважень, з іншого – повне їх забезпечення ресурсною базою. Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами визначені як один із способів перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально–економічного розвитку адміністративно–територіальних одиниць¹¹.

Засади міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань (бюджетами місцевого самоврядування), а також між міським бюджетом міст обласного (республіканського в АР Крим) значення, м. Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл, крім бюджетів місцевого самоврядування, трансферти до яких визначаються законом про Державний бюджет України на наступний рік, визначені законодавчо з 2004 р.¹² Тим самим було забезпечено подальшу децентралізацію бюджетної системи. Більш–менш самостійними у схваленні бюджету є області, райони та міста обласного значення,

натомість бюджети місцевого самоврядування є залежними від району.

Незважаючи на наявність в Україні близько 12 тисяч місцевих рад, необхідно розглянути можливість і загальні принципи встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, щоб позбавити район надмірних управлінських важелів впливу на бюджетний процес та перерозподіл фінансових ресурсів. Питання подальшої децентралізації бюджетної системи є також важливим у зв'язку з актуалізацією необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи – об'єднання декількох фінансово слабких громад у єдину дозволить зменшити видатки на утримання управлінського апарату і збільшити обсяги коштів на поточні потреби, що у свою чергу спростить механізм встановлення прямих фінансово-бюджетних відносин між державою та громадами. Головне при встановленні такого механізму – прорахувати можливі фінансові збитки, переглянути розподіл повноважень, спростити механізм обрахунку бюджетних трансфертів.

По-шосте, формування місцевих бюджетів на основі індивідуальних нормативів видатків потребує перегляду. Такий підхід до формування видаткової частини місцевих бюджетів через об'єктивно існуючі відмінності у різних регіонах щодо рівня промислового, сільськогосподарського виробництва, екологічного, природного, демографічного стану призводить до визначення різних розмірів видатків на одного мешканця, а особливо це стосується сфери освіти, тому що регіони характеризуються різними демографічними показниками. Треба відзначити також, що через збільшення диспропорцій у територіальному розміщенні податкової бази центральним органам влади все важче здійснювати фінансове вирівнювання для забезпечення єдиного стандарту послуг, що мають надаватися на однаковому рівні на всій території держави.

Таким чином, наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи значною мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, і тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується.

Для того, щоб побудувати бюджетну систему, при функціонуванні якої враховувалися б інтереси регіонального розвитку, необхідно, на нашу думку, звернути увагу на принципи теорії бюджетного федералізму. Засновниками даної теорії в США вважають державних діячів, вчених А. Гамільтона, Дж. Джея, Дж. Медісона¹³. Серед сучасних західних учених проблемами бюджетного федералізму займаються Ч. Тібу, Р. Масгрейв, У. Оатс¹⁴. Дана теорія побудована на принципі децентралізації, тому що багато функцій

щодо надання суспільних благ мають надаватися саме місцевими органами влади, адже на місцевому рівні можна повніше врахувати потреби мешканців територіальної громади. Втілення принципів бюджетного федералізму як у федеративних, так і в унітарних державах гарантує отримання громадянами визначеного державою мінімуму соціальних благ у всіх регіонах.

Головним є те, що бюджетний федералізм дозволяє в умовах відносної самостійності кожного бюджету поєднувати фінансові, соціальні й економічні інтереси центру з інтересами адміністративно-територіальних одиниць та органів місцевого самоврядування.

Однак при цьому треба зазначити, що основи фінансової самостійності полягають у оптимальному врахуванні та поєднанні інтересів держави, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та населення. Нічим не обмежена фінансова незалежність має таку саму негативну суть, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів.

Незначна увага владних структур до вказаних проблем бюджетного регулювання призводить до посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно держави, незацікавленості збільшення виробничих потужностей інших регіонів, неефективного розподілу коштів та їх витрачання. Тому реформування системи міжбюджетних відносин має відбуватися з урахуванням усіх вказаних проблем, з метою раціоналізації цієї системи та підвищення ефективності функціонування її складових.

Непересічною залишається роль інвестиційних інструментів впливу держави на економіку регіонів, оскільки він не тільки дозволяє прямо впливати на надходження до місцевих бюджетів, а й контролювати економічну ситуацію в регіонах.

2.4. Пряме державне інвестування як чинник активізації регіонального розвитку

Інвестиційна діяльність є важелем пожвавлення економічного розвитку регіонів. Регіони України відрізняються за рівнем розвитку продуктивних сил, за структурою основного капіталу та його питомою вагою в територіальній структурі основного капіталу, за показником капіталомісткості, за часткою прибутку, що створюється кожним регіоном. Від цього залежать можливості їх інвестування.

Диспропорції перерозподілу інвестиційних ресурсів на рівні регіональної економіки не можна пояснити тільки фінансово-економічними чинниками, що впливають на формування уподобань потенційних інвесторів (насамперед йдеться про розвиненість інфраструктури і швидкість обороту капіталу). Інвестиційна ді-

яльність на рівні регіонів віддзеркалює макроекономічні тенденції, проте зазнає впливу економічної ситуації та об'єктивно складених соціально-економічних умов у регіонах. Це потребує коригування і регулювання з боку органів влади. Тому вагомим чинником активізації інвестиційних процесів є сприяння з боку місцевих органів влади.

Нерівномірність інвестиційної діяльності, а також подальше розшарування регіонів за рівнем інвестиційної активності стає перешкодою на шляху до формування єдиного господарського простору в країні, зміцнення господарських зв'язків, становлення регіонів як суб'єктів міжнародної інвестиційної діяльності. Слабкі інвестиційні позиції окремих регіонів не дають змогу розширювати виробництво, відповідно не розвивається соціальна сфера. Регіони стають утриманцями відносно держави і не мають економічних стимулів розвивати господарський комплекс території. Пошук регіонами власних можливостей збільшення інвестиційних потоків натомість сприяє їх економічному зростанню. Внаслідок цього інвестиційна діяльність потребує цілеспрямованого впливу.

Використання прямих державних інвестицій на реалізацію різних проектів місцевого значення є одним із важелів економічного забезпечення розвитку регіонів. Як зазначено у Концепції державної регіональної політики (2008 р.), таке використання прямих інвестицій є одним з інструментів досягнення цілей сталого розвитку регіонів, і зокрема економічного зростання. Пряме розподілення капіталовкладень по регіонах є способом посилення ділової активності.

Інвестиційний процес на регіональному рівні має такі характеристики.

1. Нерівномірність інвестиційного розвитку регіонів України.

Регіони України характеризуються неоднорідністю економічного потенціалу та умов життя. Інвестиційний процес в Україні демонструє існування міжрегіональної асиметрії у територіальному та галузевому розподілі інвестиційних ресурсів, незначні та нерівномірні обсяги залучення капіталовкладень.

Диспропорції у обсягах капітальних інвестицій у регіонах склалися (без урахування м. Києва): у 2005 р. – 18,9 разу, у 2006 р. – 16,5 разу, у 2007 р. – 15,9 разу, у 2008 р. – 14,76 разу, за січень–червень 2009 р. – 11,4 разу. Як видно, для диспропорцій у розподілі інвестицій характерне скорочення. Скоротилися і диспропорції інвестицій в основний капітал у розрахунку на одну особу: у 2005 р. вони становили 9,2 разу, у 2006 р. – 8,5 разу, у 2007 р. – 7,9 разу, у 2008 р. – 6,5 разу, у січні–червні 2009 р. – 5,8 разу.

Найбільші обсяги інвестицій (у тому числі інвестицій в основний капітал) припадають на Київ. Упродовж 2004–2008 рр. тради-

ційно спостерігається концентрація інвестиційних ресурсів саме у столиці та столичному регіоні. Інвестиційні переваги м. Києва визначаються як загальноекономічними чинниками – наявністю розвиненої інфраструктури, основних фондів, високим рівнем заробітної плати, так і розташуванням центральних органів влади у місті, що є гарантією сприятливого ведення господарської діяльності.

Найінтенсивніший розвиток виробництва за рахунок вітчизняних капіталовкладень та іноземних інвестицій спостерігається в одних і тих самих регіонах. Це спричинено привабливим інвестиційним кліматом, загальним стабільним економічним розвитком, а також виваженими управлінськими рішеннями органів місцевої влади.

Головними причинами, що зумовлюють зростання нерівномірності показників інвестиційної діяльності у регіонах, невисоку інвестиційну привабливість України, є припинення державного інвестування багатьох сфер економіки, вузькість внутрішнього ринку, високий податковий і адміністративний тиск на бізнес, який намагається конкурувати, а не отримувати ренту, відсутність практичної більшості ринкових інститутів – корпоративного сектору, ринку цінних паперів, ринку землі, слабка інтегрованість у світову економіку, вплив трудових ресурсів та капіталу.

Останнім часом до цих чинників додалося загострення кризових явищ, що значно посилює регіональну нерівномірність розподілу інвестиційних ресурсів. Унаслідок загострення кризових явищ більший спад інвестиційної активності спостерігатиметься саме в регіонах із стабільно високими показниками інвестиційного розвитку.

2. Необхідність формування сприятливого інвестиційного клімату.

Інвестиційна привабливість промислово-індустріальних регіонів визначається економічним розвитком, розвиненістю економічної, фінансової інфраструктури, підприємницькою активністю. Інвестиційна привабливість аграрних, аграрно-індустріальних регіонів визначається, крім зазначених чинників, також розвитком людських ресурсів, розвиненістю ринку робочої сили. Головним фінансово-економічним чинником, що впливає на формування уподобань у потенційних інвесторів, є розвиненість інфраструктури і швидкість обороту капіталу.

Провідна роль у процесі підвищення інвестиційної привабливості регіонів України має належати державі, яка володіє для цього необхідними коштами бюджету та позабюджетних фондів і здатна в масштабах усієї країни визначити перспективні напрями та об'єкти інвестування. Зокрема, за допомогою важелів державного регулювання доцільно розширювати число об'єктів інвестування.

Несприятливий інвестиційний клімат впливає на обсяги залучених інвестиційних ресурсів, що різняться по регіонах. Тому зміни в

інвестиційній сфері передбачають зміни принципів інвестиційного забезпечення кожного регіону. Це передбачає приділення значної уваги дослідженню ролі місцевих органів до залучення інвестицій і потребує залучення значною мірою адміністративних, ніж економічних методів управління для підвищення інвестиційної привабливості регіону.

Значущість роботи місцевих органів виконавчої влади з підвищення інвестиційної привабливості полягає в тому, що вихідна інвестиційна привабливість того чи іншого регіону (та, яка склалася без активної участі органів влади) є досить відмінною у різних регіонах. На місцях володіють більшим обсягом інформації стосовно перспектив впровадження тих чи інших адміністративних заходів, спрямованих на формування сприятливого інвестиційного клімату.

Місцеві органи влади створюють імідж своїх територій як місця життєдіяльності та об'єкти вигідного вкладення капіталу. Головний акцент при цьому робиться на перевагах природних, економічних, соціальних, екологічних, культурних умов, а також на результатах людської діяльності. Всі ці елементи можуть бути об'єктами вкладання капіталу інвесторів, об'єктами купівлі–продажу. Органи місцевої влади мають розробляти основні напрями інвестиційної політики на території регіону щодо залучення коштів під перспективні інвестиційні проекти, сприяти у визначенні основних пріоритетів інвестування регіону, координувати інвестиційні проекти, контролювати раціональне використання отриманих фінансових ресурсів.

3. Значна роль суб'єктивного чинника у процесі розподілу інвестицій, що обумовлює потребу в регулюванні обсягів централізованих капіталовкладень. Інвестиційна діяльність також зазнає впливу громадського сектору. Відповідно мають різнитися і механізми, якими оперують органи влади при активізації інвестиційної діяльності.

Посилення адміністративних важелів у процесі розподілу інвестицій зумовлене наступними чинниками. По–перше, самостійна реалізація регіонами своєї економічної стратегії спричиняє конкуренцію між ними, інвестори не завжди раціонально вкладають кошти. Наслідком цього являються економічні втрати у масштабах країни, диспропорції, перешкоди у формуванні територіальної господарської системи.

По–друге, загострюється проблема вирівнювання асиметрії регіонального розвитку. Тому доцільним є вибір пріоритетних та структурно визначальних для кожного регіону виробництв, завдяки розвитку яких стане можливим підвищення економічної ефективності їх функціонування і зростання рівня життя населення.

По-третє, на рівні регіонів пріоритетні напрями інвестування визначаються відповідно до спеціалізації їх господарства та характеру нагромаджених структурних деформацій. Тому в усіх регіонах формуються свої інноваційно–інвестиційні пріоритети, з огляду на що необхідним є дотримання їх відповідності загальнонаціональним критеріям: збільшення кількості робочих місць, розвиток соціальної інфраструктури, збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

У розробленні стратегії інвестиційного забезпечення регіонального розвитку необхідно спиратися на вирішення двоєдиного завдання. З одного боку, інвестиційна стратегія має спрямовуватися на досягнення сталих темпів економічного розвитку, однак різних у конкретних регіонах. Оскільки регіони України значно різняться за рівнем економічного і соціального розвитку, за станом природних ресурсів та навколишнього середовища, то державна політика щодо регіонів та інвестиційної забезпеченості їхнього розвитку має бути диверсифікованою.

З іншого боку, для кожного регіону мають бути обґрунтовані не тільки загальні підходи до активізації та підвищення ефективності інвестиційної діяльності, а й конкретні, специфічні заходи стратегії інвестиційної забезпеченості розвитку територій.

Отже, обсяг залучення інвестицій – внутрішніх та зовнішніх, прямих та портфельних – це показник, що характеризує не тільки рівень економічного розвитку, а й ступінь державного впливу на такий розвиток, оскільки він включає і об'єктивний чинник – кількість вкладених коштів, і суб'єктивний – з одного боку, це рівень довіри до органів влади будь-якого рівня, а з іншого – здатність органів влади створити умови для надходження коштів.

Загалом нерівномірність інвестиційної діяльності регіонів України засвідчує значний вплив суб'єктивних чинників розподілу інвестицій. Інтенсивність інвестиційної діяльності у різних регіонах залежить не тільки від рівня економічного розвитку, а й від неринкових чинників, від розвиненості окремих елементів громадянського суспільства, зокрема від співробітництва ділових одиниць із місцевою владою. Низька інвестиційна привабливість окремих регіонів України зумовлена в тому числі слабкою участю місцевої влади у процесі інвестиційної діяльності. Натомість активна роль органів влади у збільшенні інвестиційної привабливості підпорядкованих територій та розподілі ресурсів може покращити показники інвестиційної діяльності. Відповідно до наказу Міністерства економіки України у 2006 р. затверджено Методику оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату

у відповідних сферах економіки та регіонах. Головним критерієм, за яким має оцінюватися ефективність діяльності місцевої влади у сфері інвестування, став показник обсягу інвестицій, залучений на даній території.

На регіональному рівні вже відпрацьовані механізми збільшення інвестиційної привабливості і задіяні стимули зростання ділової активності, однак територіальний розвиток, як зазначалося, в цілому характеризується неоднорідністю. Крім того, обсягів централізованих інвестиційних ресурсів (на державному та регіональному рівнях) не досить для фінансування структурної модернізації економіки.

Основним механізмом, що використовує держава в управлінні інвестиційною діяльністю, є розроблення нормативно-правової бази. Законодавчі рамки, у межах яких місцеві органи можуть сприяти підвищенню інвестиційної привабливості, з однієї сторони, надто розмиті і непевні, що створює поле для самодіяльності – це сприяння інвестиційній діяльності на території району, області (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а з іншої – досить обмежені. Це затвердження місцевих програм приватизації, регулювання земельних відносин (ст. 26 Закону), внесення пропозицій про створення С(В)ЕЗ та ТПП і зміну їх статусу.

Упродовж декількох останніх років правове регулювання інвестиційної діяльності вийшло на новий етап. До позитивних здобутків у правовому полі щодо регламентації питань інвестиційної діяльності на регіональному рівні слід віднести:

- розроблення Проекту закону України про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо управління акціонерними товариствами (20.12.2005 р.) та прийняття Закону України «Про акціонерні товариства» (17.09.2008 р.), які дозволяють захистити права інвесторів на мікрорівні і сприятимуть інвестиційній діяльності у регіонах;

- прийняття Указу Президента України «Про утворення Державного агентства України з інвестицій та інновацій» (30.12.2005 р.), серед основних завдань якого слід зазначити підготовлення пропозицій щодо запровадження спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності;

- продовження строку виконання Програми «Інвестиційний імідж України» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.01.2006 р.);

- затвердження Методики оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату у відповідних галузях економіки та регіонах (наказ Міністерства економіки України від 17.07.2006 р.);

- розроблення Проекту закону України «Про індустріальні (промислові) парки» (27.04.2009 р.), метою якого є диверсифікація структури економіки, розвиток виробничої та ринкової інфраструктури, підтримання економічного розвитку територій, залучення інвестицій. На сьогодні місцевими органами влади разом з інвесторами опрацьовуються пілотні проекти створення таких парків на територіях низки регіонів: АР Крим, Київської, Львівської, Одеської, Харківської, Закарпатської, Житомирської та Рівненської областей;

- затвердження Положення про Раду інвесторів при Кабінеті Міністрів України (Постановою Кабінету Міністрів від 24.01.2007 р.) Серед її основних завдань – надання обґрунтованих пропозицій щодо реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток пріоритетних галузей економіки, а також адміністративно-територіальних одиниць; сприяння ефективній взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарської діяльності у сфері інвестиційної діяльності;

- про прийняття за основу законопроекту про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (04.06.2009 р.), що має унормувати питання інноваційного розвитку та створення умов для стабільного інвестування у регіонах, створення точок стабільного розвитку;

- розроблення Проекту закону України «Про спеціальні (вільні) економічні зони» (21.03.2008 р.) Він визначає порядок створення, функціонування, ліквідації спеціальних (вільних) економічних зон, загальні правила регулювання відносин між суб'єктами господарювання на цих територіях і органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- ратифікацію Протоколу України про вступ до Світової організації торгівлі (Закон України від 10.04.2008 р.);

- утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку «Укрзовнішінвест» (Постановою Кабінету Міністрів України від 28.01.2009 р.) Одним із основних завдань такого агентства є розроблення проектів та цільових планів інвестиційного розвитку територій.

Незважаючи на ухвалені законодавчі акти, нормативно-правовій базі, що регламентує процеси інвестиційної діяльності, не вистачає системності. Відповідно й не створено єдиного інституційного простору нормативно-правового управління інвестиційно-правовою діяльністю на регіональному рівні. Це зумовлено тим, що процес інвестування є наскрізним і стосується всіх сфер господарювання. Крім того, на нашу думку, головним недоліком існуючої нормативно-правової бази є відсутність законодавчих актів, що

чітко прописували б роль центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у процесі залучення інвестицій. Як було зазначено вище, такі повноваження є нечіткими і унормовуються у різних законодавчих актах, що зменшує ефективність від їх виконання.

Вагомим механізмом управління інвестиційною діяльністю на рівні регіонів є створення С(В)ЕЗ та ТПР. Такі режими є поширеними у світі; інвестиції залучаються у ті регіони, де існують структурні деформації, гострі соціальні та екологічні проблеми, або зосереджений науково-технічний потенціал. Діяльність С(В)ЕЗ та ТПР засвідчує їх значимість з огляду на покращання економічних показників і інтенсифікацію розвитку регіонів. Однак ведення таких режимів має спрямовуватися на збільшення або на зменшення вигоди суб'єктів господарювання, які знаходяться поза дією таких режимів. Зокрема, це стосується пільгового режиму оподаткування.

З метою формування ефективної комплексної системи управління регіональною інвестиційною діяльністю необхідно, по-перше, відмовитися від розподілу бюджетних коштів між окремими районами та населеними пунктами на користь фінансування цільових високоефективних інвестиційних проектів на конкурсній основі, а по-друге – впровадити дворівневу структуру адміністрування інвестиційної діяльності.

Державний вплив на інвестиційну діяльність проявляється у регулюванні розподілу інвестицій та сприянні підвищення інвестиційної привабливості регіонів. Встановлення податкових, амортизаційних пільг, надання пільгових кредитів сприятимуть і формуванню привабливого інвестиційного клімату, і долаттю нерівномірності розвитку.

Для підвищення інвестиційної привабливості країни в цілому необхідні активні дії органів влади найвищого рівня управління. Адміністративними важелями інвестиційної політики можуть стати удосконалення механізмів амортизаційної політики і прийняття Податкового кодексу. Значну роль в активізації інвестиційної діяльності можуть відіграти Агентства регіонального розвитку – офіси, що надаватимуть іноземним інвесторам інформаційні та консультаційні послуги, а також допомагатимуть в отриманні різних дозволів, необхідних для реалізації інвестиційних проектів. Такі установи позитивно зарекомендували себе у світовій практиці. Агентства мають стати акумулятором інвестиційних пропозицій та проектів і визначати перспективи для створення інтегрованих підприємницьких структур-кластерів, зокрема у традиційних для даного регіону галузях.

Посилення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у створенні умов для покращення інвес-

тиційної привабливості регіону шляхом співробітництва із громадськими організаціями та підприємствами можна досягнути через вжиття таких заходів:

- проведення тренінгів для службовців місцевого рівня, зокрема, з приводу формування інвестиційного портрету регіону;
- створення рад із питань залучення іноземних інвестицій, що мають розробляти паспорти територій із зазначенням виробничих ланцюжків;
- проведення опитування керівників компаній з метою виявлення їх інвестиційних уподобань;
- сприяння розвитку ринкової інфраструктури (консалтингових груп, юридичних, аудиторських фірм, маркетингових компаній);
- застосування кредитних механізмів для фінансування інвестиційних проектів (через випуск цінних паперів).

Місцевим органам влади належить також важлива роль у регіональному плануванні та зонуванні територій, в екологічній політиці та управлінні інвестиційними програмами. Упроваджуючи політику регулювання землекористування, застосовуючи гнучкі податкові та кредитно-фінансові механізми, випуск облігацій спеціально для розвитку даної території, місцева влада може достатньо ефективно стимулювати інвестиційну діяльність.

На місцевому рівні у період розвитку кризових явищ місцеві органи влади повинні здійснювати заходи щодо дотримання стабільних показників розвитку і недопущення погіршення показників соціального забезпечення. З цією метою місцеві органи влади та самоврядування у період кризи повинні мати право перерозподіляти виділені субвенції на ті цілі, що є більш пріоритетними з огляду збереження певних здобутків. Заходи щодо подолання кризових явищ мають стати одним з елементів щорічної програми соціально-економічного розвитку регіонів. Регіональні економічні структури повинні стати мультиплікаторами інвестиційної діяльності і сприяти покращенню показників інвестиційної діяльності у країні.

Таким чином, управління інвестиційною діяльністю залишається стратегічним напрямом політики регіонального розвитку. Держава в цьому процесі відіграватиме роль координуючого та направляючого центру, запобігаючи економічній відокремленості регіонів. За таких умов регіональний і державний потенціал отримає необхідні інвестиційні нагромадження для економічного оновлення та зростання.

У перспективі відбудеться перерозподіл інвестиційних ресурсів і надання переваг інвесторами регіональним можливостям ведення бізнесу. Тому не тільки розвиненість інфраструктури та наявність виробничих фондів будуть чинниками запровадження господар-

ської діяльності, а й здатність місцевої влади до співпраці сприятимуть формуванню інвестиційно–привабливих об'єктів. Успішність інвестиційних проектів багато в чому залежатиме від відкритості органів влади та місцевого самоврядування до діалогу із громадськістю та суб'єктами виробничої галузі.

2.5. Політика забезпечення інвестиційно–інноваційної привабливості регіонів: завдання державного управління та місцевого самоврядування

Одним із головних чинників економічного зростання є інвестиції в інноваційний процес, що забезпечують структурну модернізацію економіки на новій технологічній основі і підвищують її конкурентоспроможність.

У 2008 р. інноваційною діяльністю у промисловості займалося 1397, або 13,0 %, досліджених підприємств (проти 1472, або 14,2 %, у 2007 р.) За видами економічної діяльності найбільша частка, як і раніше, належить переробній промисловості, а саме підприємствам з виробництва коксу та продуктів нафтоперероблення – 34 % досліджених підприємств. При цьому частка машинобудування складає 21 %, хімічної та нафтохімічної промисловості – 20 %, металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів – 14 %.

Серед регіонів більша за середню в Україні частка інноваційно активних підприємств спостерігалася у Івано–Франківській, Чернігівській, Чернівецькій, Вінницькій, Тернопільській, Кіровоградській, Миколаївській областях, Автономній Республіці Крим та у м. Києві.

Рейтинг за інтегральним показником інноваційної діяльності розраховувався за наступними показниками:

- кількість інноваційно активних підприємств, одиниць;
- обсяг витрат на інноваційну діяльність, млн грн;
- частка інноваційно активних підприємств загальною кількістю промислових підприємств, %;
- обсяг реалізовано інноваційної продукції, млн грн;
- частка реалізованої інноваційної продукції загальним обсягом промислової продукції, %.

Отже, найвищий рейтинг за цими показниками має м. Київ, Луганська, Донецька, Івано–Франківська та Волинська області, найнижчі – м. Севастополь, Хмельницька, Київська, Житомирська, Херсонська області (рис. 2.4).

На інноваційну діяльність 1066 підприємствами було витрачено 12,0 млрд грн (у 2007 р. – 1175 підприємств і 10,8 млрд грн). Майже кожне підприємство спрямовувало кошти на придбання машин, об-

ладнання та програмне забезпечення (7,7 млрд грн), майже кожне четверте – на виконання внутрішніх науково–дослідних розробок (далі – НДР) (1,0 млрд грн), кожне сьоме – на придбання результатів НДР у зовнішніх виконавців (0,3 млрд грн) та майже кожне десяте – на інші зовнішні знання або придбання нових технологій (0,4 млрд грн). Слід зазначити, що у 2008 р. 216 підприємств займалися навчанням свого персоналу саме для розроблення та впровадження нових або суттєво вдосконалених продуктів та процесів, 138 – діяльністю щодо ринкового запровадження інновацій, включаючи ринкові дослідження та рекламну кампанію.

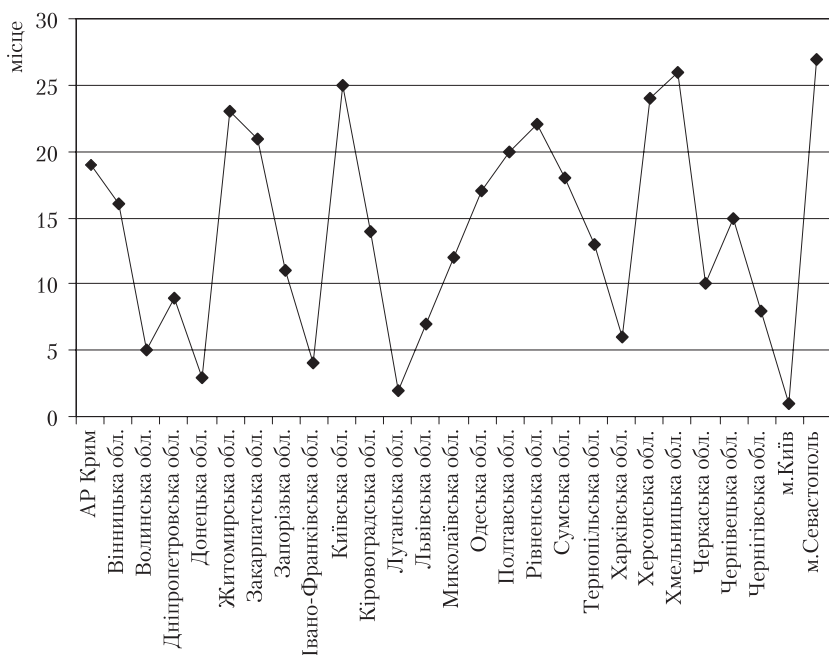


Рис. 2.4. Ранжування регіонів за інтегральним показником інноваційної діяльності у 2008 р.

Джерело: розраховано за даними Державного комітету статистики України.

Важливим показником ефективності новаторської діяльності є використання об'єктів права інтелектуальної власності. На жаль, останнім часом новаторська активність знижується, зокрема, у 2008 р. кількість використаних у виробничому процесі винаходів порівняно з попереднім роком зменшилася на 7,3 % і становила 2598 одиниць, промислових зразків – на 16,6 % (801). Проте кількість ви-

користаних корисних моделей зросла на 14,4 % (3471). Зберігається тенденція щодо зменшення кількості впроваджених у виробництво раціоналізаторських пропозицій: порівняно з 2007 р. їх кількість зменшилася на 13,8 %, з 2006 р. – на 20,5 %. Найбільше раціоналізаторських пропозицій використано на підприємствах промисловості (42,3 %) і транспорту та зв'язку (31,5 %), а також на підприємствах Дніпропетровської (21,6 %), Донецької (19,3 %) областей та м. Києва (30,4 %). При цьому кількість договорів щодо розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності (ліцензій, ліцензійних договорів і договорів про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності), укладених протягом 2008 р., збільшилася на 18,8 % і становила 1018 одиниць, з них 12 договорів укладені із зарубіжними партнерами. Найактивніше з ними співпрацювали підприємства Одеської та Львівської областей.

Загальна кількість чинних договорів щодо розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності (станом на 1 січня 2009 р.) також збільшилася на 23,8 % і становила 1978 одиниць (з іноземними партнерами – 34, з яких 18 договорів укладено з організаціями Російської Федерації). З них 97,3 % складають ліцензійні договори, значна частина яких припадає на підприємства Харківської (30,9 %), Київської (28,4 %) областей та м. Києва (19,7 %).

У 2008 р. 136 організацій та підприємств України уклали договори щодо придбання майнових прав інтелектуальної власності та отримання дозволу на використання ОПІВ, з них лише 10 підприємств уклали договори з іноземними партнерами. Значну частину (84 %) становили ліцензійні договори, понад половину припадало на підприємства Хмельницької обл., а майже 62 % – на підприємства й організації сільського господарства, 24 % – переробної промисловості. Частка договорів, укладених у звітному році з організаціями іноземних держав, склала лише 5,6 % їх загальної кількості. Для України з її науково-технічним та інноваційним потенціалом це зовсім мізерні цифри.

Слід зазначити, що останніми роками інноваційна діяльність визнається пріоритетними сферами діяльності в стратегічних документах більшості регіонів України. Зокрема, інноваційна діяльність у Вінницькій обл. базується на Стратегії регіонального розвитку зазначеної області на період до 2015 р., річних програмах економічного і соціального розвитку області, Регіональній середньостроковій програмі соціально-економічного розвитку Вінницької обл. до 2011 р., Програмі розвитку інформаційних, телекомунікаційних та інноваційних технологій у закладах освіти області на 2006–2010 рр.; Регіональній програмі розвитку малого підприємництва у Вінницькій області на 2007–2008 рр.; Плані дій

на 2005–2008 рр. з реалізації Стратегії соціально–економічного розвитку Вінницької обл. на період 2005–2015 рр. З метою відкриття та адаптації малих підприємств на ринках ЄС проведено близько 30 тренінгів з навчання та розроблення бізнес–пропозицій за європейськими стандартами Business–Award. Постійно надається практична допомога підприємствам з розроблення бізнес–пропозицій, що після подання отримують сертифікат за європейськими стандартами Business–Award. На сьогодні сертифіковано 30 підприємств області.

На сьогодні інноваційні технології використовуються, зокрема, у ТОВ «Барлінек Україна» (установлена паркетна лінія Burkle (Німеччина) вартістю 8,3 млн євро, котельня для спалювання тирси Panto (Польща)); ЗАТ «АКВ Українське каолінове товариство», що використовує у виробництві автоматизовану гідроциклічну установку для мокрого збагачення каоліну «А+V» (також планується побудова нового закритого конвеєра); ТОВ «Сперко Україна», що встановило нову лінію з випуску розчинів Flexicon (Данія), сума інвестицій становить 30 тис євро, планується реконструкція заводу; ТОВ «Тегра Україна» – обладнало цех з перероблення сої, рапсу, льону устаткуванням із США, Франції, Голландії (Екструдер InstaPro, сучасні преси виробництва Франції)¹⁵.

Для забезпечення інноваційного розвитку економіки регіону через стимулювання взаємодії науки і виробництва реалізується Програма науково–технічного розвитку Донецької обл. на період до 2020 р., що була затверджена рішенням обласної ради від 22.03.2002 р. Вартість реалізації цієї Програми (у цінах 2002 р.) до 2020 р. за розрахунками складає 14,6–17,9 млрд грн. Найбільша частина коштів передбачена на здійснення заходів щодо науково–технічного розвитку провідних галузей спеціалізації регіону, а також піднесення рівня виробничої та соціальної інфраструктури. Із загального обсягу фінансування Програми 3,1–3,7 млрд грн спрямовуються на фінансування науково–дослідних робіт, а 11,5–14,2 млрд грн – на фінансування інноваційної діяльності. У жовтні 2008 р. в Донецьку проведено Міжнародний інвестиційний саміт Донецької обл., на якому представники ОДА, Держінвестицій та регіональних центрів інноваційного розвитку, представники органів влади, ключові фігури української політики і бізнесу та науковці обговорили перспективи розвитку регіону на принципах сталого розвитку, реалізацію інноваційної політики на регіональному рівні.

У Києві зосереджено потужний науково–технічний (близько 40 % загальноукраїнського), виробничий, фінансово–економічний потенціал, накопичено величезний досвід ефективного здійснення інноваційної політики. Протягом останніх років інноваційна діяль-

ність промислових підприємств міста поступово активізується. На сьогодні налічується понад 500 підприємств, що витрачали кошти на інноваційну діяльність. Серед них 110 – витрачали на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення.

У столиці було започатковано цілу низку практичних і перспективних проектів з упровадження інноваційної моделі розвитку. Так, Київською міською радою рішенням від 19.12.06 № 287/344 було затверджено Київську міську програму розвитку промисловості на інноваційній основі на 2007–2011 рр. Програмою передбачено впровадження на промислових підприємствах Києва наукоємних технологій за пріоритетними напрямками інноваційної діяльності, техніко–технологічну модернізацію промислового комплексу, збільшення кількості реалізованих інноваційних проектів, прискорений розвиток виробництв, здатних нарощувати експортний потенціал, екологізацію промислового виробництва, енергоощадження тощо. З метою розбудови, розвитку регіональної інноваційної інфраструктури та реалізації державної та міської інноваційної політики рішенням Київської міської ради від 13.07.06 № 31/31 створено комунальне підприємство «Центр високих технологій та інновацій». Діяльність Центру спрямована на відпрацювання моделі інноваційного розвитку столиці України, на активізацію інноваційної діяльності в місті, на розроблення та опрацювання нових підходів з організації венчурного підприємництва, трансферу технологій і наукових розробок.

У 2008 р. КП «Центр високих технологій та інновацій» виконувалися роботи згідно з планом заходів з реалізації Київської міської програми розвитку промисловості на інноваційній основі на 2007–2011 роки, а також з формування баз даних інноваційних проектів і наукових розробок. Центром організовано вільний доступ з Інтернет–мережі до баз даних інноваційних бізнес–проектів і результатів науково–технічних розробок, забезпечено консультації з роботи з базами даних. Завершено передінвестиційне підготовлення 4–ох інноваційних проектів на 42621 тис. грн: виробництво рентгенівських трубок нового покоління (в Україні трубки не виробляються), виробництво високовольтних вимірювачів, організація серійного виробництва приладів плазмової стерилізації медичних інструментів та пектину для медичної та харчової промисловості.

За даними Держкомстату у 2008 р. в економіці України освоєно (використано) капітальних інвестицій на 272,1 млрд грн, в тому числі інвестицій в основний капітал – на 233,1 млрд грн. Порівняно з попереднім роком інвестиції в основний капітал (у порівняльних цінах) зменшилися на 2,6 % (у 2007 р. цей показник збільшився на 29,8 %, значно перевищивши темпи зростання економіки).

У 2008 р. на поповнення основного капіталу спрямовано 87,9 % капітальних інвестицій, на поліпшення стану об'єктів (капітальний ремонт, модифікацію, модернізацію) направлено 9,0 % загального обсягу капітальних інвестицій, у нематеріальні активи – 1,5 %, на інші необоротні матеріальні активи – 1,4 %, на формування основного стада – 0,2 %. Найвагоміша частка інвестицій в основний капітал (32,9 % від загального обсягу) була спрямована на розвиток промисловості (табл. 2.7).

У розрізі регіонів значно попереду знаходиться м. Київ як за загальним показником освоєння інвестицій, так і за освоєнням інвестицій в основний капітал за 2008 р. (рис. 2.5). Серед інвестиційно привабливих регіонів слід відзначити також Донецьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську та Харківську область. За січень–червень 2009 р. зазначена тенденція зберігалася (рис. 2.6).

Пріоритетними напрямками інвестування є промисловість, транспорт і зв'язок, операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям, де освоєно 71,9 % від загального обсягу капіталовкладень. З наведених даних можна зробити висновки, що іноземні інвестиції в інноваційну діяльність прийдуть лише тоді, коли держава сама буде вкладати і планувати вкладення у довготермінові проекти не на рівні 4–5 % від інвестицій в основний капітал, а збільшить їх до 25 %, як вимагає світовий досвід. Тоді і підприємці, домогосподарства вкладуть свої кошти в розвиток економіки, що становитиме ще 25 %, і тільки таким чином світовий капітал потужним потоком увійде в економіку України. На жаль, сьогодні Україну світова економічна система розглядає не як рівноправного партнера з бізнесу, а як країну, де можна розвивати виробництво, що становить значну екологічну небезпеку. Створення достатніх для забезпечення швидкого зростання економіки умов для інвестицій в інфраструктуру надасть можливість державі розвиватися як інноваційно–технологічній.

У той же час в Україні потенціал внутрішнього інвестування не реалізується повною мірою і спричинено це, насамперед, неефективною структурою капітальних вкладень, що не відповідає інноваційній стратегії розвитку. Стосується це укладної структури промислового виробництва. Дана структура постійно збільшується в сторону видів економічної діяльності третього технологічного укладу, що відбувається завдяки скороченню темпів інвестування промислового виробництва в більш високотехнологічні 4–ий і 5–ий уклади. У цілому напрями й обсяги вкладення інвестицій відображають неефективність процесу збільшення обсягів капіталовкладень в українську економіку, що перешкоджає інноваційному розвитку високотехнологічних видів виробництва.

Таблиця 2.7

Капітальні інвестиції в Україні

	2002	2004	2006	2008	2002	2004	2006	2008
	фактичні ціни, млрд грн				% до загального обсягу			
Всього	46,6	89,3	149,0	272,1	100,0	100,0	100,0	100,0
У тому числі за напрямками:								
Інвестиції в основний капітал	37,2	75,7	125,3	233,1	79,8	84,8	84,1	85,7
Інвестиційні витрати на інші необоротні матеріальні активи	0,7	1,8	2,5	4,4	1,5	2,0	1,7	1,6
Інвестиційні витрати, пов'язані з поліпшенням об'єкта	4,1	9,2	16,0	27,5	8,7	10,3	10,7	10,1
Інвестиції у нематеріальні активи	4,2	2,1	4,6	6,4	9,1	2,4	3,1	2,3
Інвестиційні витрати на формування основного стада	0,4	0,4	0,6	0,7	0,9	0,5	0,4	0,3

Джерело: складено за даними Державного комітету статистики України.

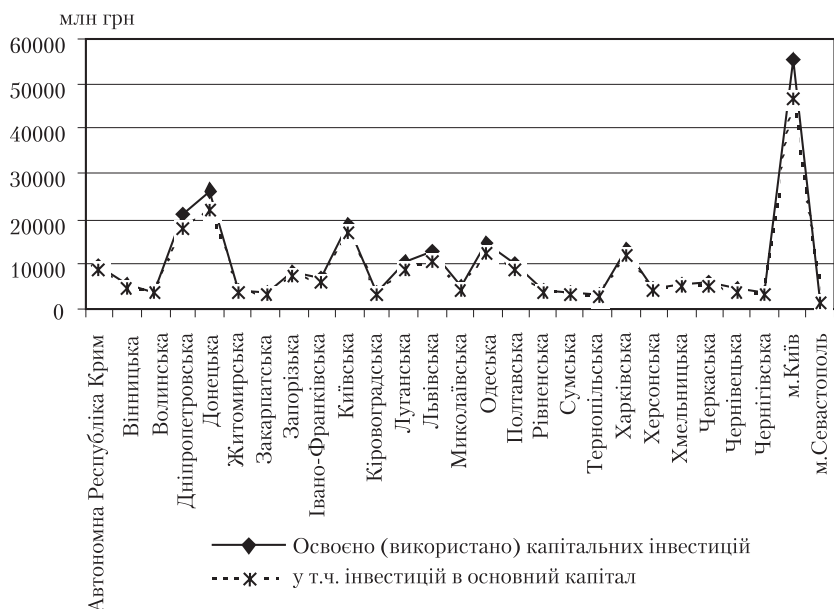


Рис. 2.5. Капітальні інвестиції у розрізі регіонів, 2008 р.

Джерело: розраховано та складено за даними Державного комітету статистики України.

Аналіз виробництва найважливіших видів промислової продукції показує потреби відтворювання виробничих процесів, введення нових технологічних ліній і великих капіталовкладень в основні засоби виробництва. Україні потрібні капітальні інвестиції. Головним джерелом інвестування України залишаються власні ресурси підприємств та організацій, що в 2007 р. становили 22,7 млрд грн капітальних інвестицій, а в січні–червні 2009 р. ця цифра складала 35,8 млрд грн.

Характерними особливостями, що стримують поліпшення загального інвестиційного клімату як в цілому по Україні, так і в розрізі регіонів, є:

- відсутність в Україні науково–обґрунтованої інвестиційно–інноваційної стратегії та відповідного чіткого державного плану дій, який є прийнятним для бізнесу, інвесторів та орієнтований на досягнення показників сталого розвитку;
- обмеженість потенціалу залучення іноземних інвестицій в Україну через призупинення приватизації. Подальше залучення інвестицій в економіку України залежатиме від оперативності усунення не виправданих адміністративних бар'єрів;

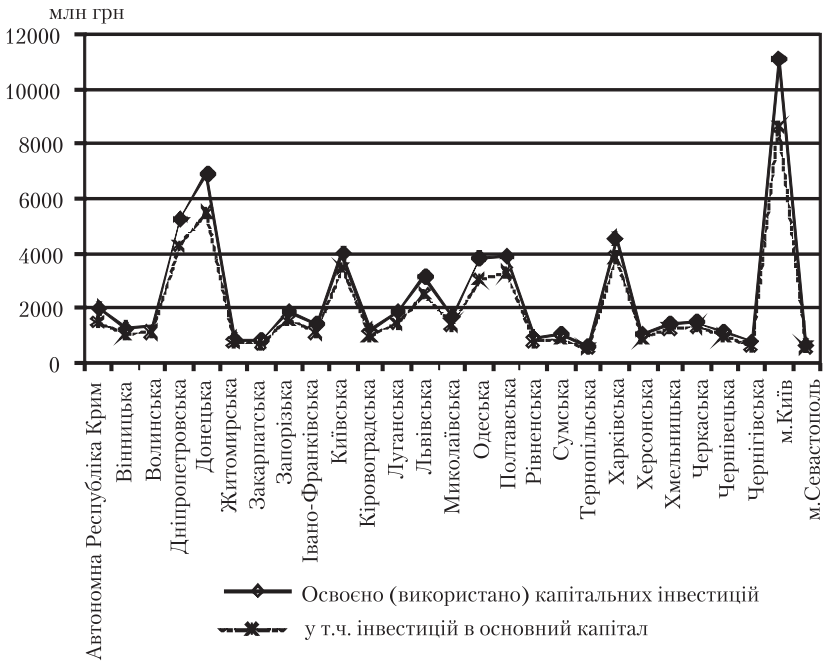


Рис. 2.6. Капітальні інвестиції у розрізі регіонів, січень–червень 2009 р.

- посилення негативного впливу окремих фінансових чинників (зокрема інфляції). Активізація висхідної інфляційної динаміки 2007–2009 рр. зумовлює зростання нестабільності для реалізації інвестиційних проектів. Через це, з одного боку, відбувається зростання вартості проектів, а з іншого – посилюються ризики для їх здійснення;

- неадекватність механізмів забезпечення конкурентного механізму, а також низький рівень захисту законних прав інвесторів. Кардинального реформування потребують судова система та система виконання судових рішень;

- низький рівень ефективності законодавства з питань корпоративного управління та загальної практики корпоративного менеджменту, що обумовлює виникнення конфліктів та протистоянь із залученням силових органів, блокування діяльності підприємств, нагнітання соціальної напруженості.

За даними Світового банку Україна за рівнем якості середовища для здійснення господарської діяльності посідає 128 місце з 175 країн, поступаючись усім країнам Центрально–Східної Європи та

навіть більшості пострадянським країнам: Вірменії (34), Грузії (37), Казахстану (63), Киргизстану (90), Росії (96), Азербайджану (99), Молдові (103).

Отже, інвестиційні ресурси України виснажені і не забезпечують ефективного розширеного відтворення. Зношеність основних фондів у галузях обробної промисловості сягає 59,2 %, підприємства використовують украй застарілу матеріально-технічну базу, більшість обігових коштів спрямовуються не на оновлення обладнання, а на його ремонт і підтримання хоча б мінімальної здатності створювати нову вартість. Тож переважна більшість підприємств займатися високопродуктивною інвестиційною та інноваційною діяльністю у найближчі роки не зможуть.

Істотним недоліком здійснюваної в Україні інноваційно-інвестиційної політики залишається її переважна спрямованість на управління «процесом», а не «кінцевими результатами» прогресивних технологічних змін – створення і реалізацію конкурентоспроможних на вітчизняному і світовому ринках масових інноваційних продуктів. Навіть ті незначні кошти, що виділяються для цього, як правило, розпорошуються і не утворюють матеріально-технічне підґрунтя для стимулів і необхідних організаційно-технологічних умов ефективної роботи. Тому при удосконаленні інноваційно-інвестиційної політики важливо створювати стимулююче економіко-правове середовище саме тим інвестиціям, що спрямовуються у виробництва, що забезпечують позитивні інноваційні результати щодо створення конкурентоспроможної високотехнологічної продукції.

Усі заходи, спрямовані на забезпечення справедливої конкуренції, що усувають обмеження на доступ іноземних інвесторів, звичайно стимулюють масове впровадження інновацій у галузі. Впровадженню інновацій в Україні заважає несприятливий податковий режим і ввізні мита на високотехнологічне устаткування й сировину для виробництва експортної продукції. У свою чергу, проблеми з боку «пропозиції» – це недостатній захист інтелектуальної власності в Україні, нерозвиненість венчурного фінансування та й, зрештою, просто відсутність у розроблювачів знань про те, як комерціалізувати винахід. Результативному інноваційно-інвестиційному розвитку в Україні заважає відсутність сучасної інфраструктури.

Так, до проблем інноваційної інфраструктури регіонів України можна віднести наступні: відсутні окремі ключові елементи інфраструктури для підтримання інновацій; діюча інфраструктура підтримання інновацій неадапована до потреб цільових груп (існуючі компанії, що використовують інновації, і малі інноваційні підприємства, наукові організації), працює недостатньо ефективно; різні

організації, орієнтовані на економічний розвиток конкретного регіону, не працюють як інтегрована інфраструктура; гостро позначається брак кваліфікованих кадрів для роботи у сфері комерціалізації наукових розробок і трансферу технологій, у керівників і менеджерів наукових та інших організацій відсутні спеціальні знання і досвід у даній сфері.

Наявні механізми інвестиційної діяльності не здатні вирішити задачу відновлення високотехнологічних основних фондів. Ані фондовий ринок, ані банківська система, ані інвестиційні фонди не виконують своїх функцій з акумулювання вільних коштів і їх трансформації в інвестиції. Великі підприємства обрали шлях самофінансування інвестиційної діяльності, спрямовуючи кошти в основному на підтримання діючих потужностей. Держава фактично припинила підтримувати інвестиційні процеси і зняла із себе відповідальність за розвиток виробництва, а нові ринкові інститути із забезпечення розширеного відтворення, насамперед банківська система і фондовий ринок, так і не склалися.

В Україні майже не використовуються інноваційні технології залучення та використання інвестиційних ресурсів, практика нових (нетрадиційних) механізмів залучень інвестицій є переважно фрагментарною або малоефективною. Зокрема, аналіз практики господарювання дозволяє стверджувати, що в Україні не існує досить сприятливих передумов для розвитку венчурного бізнесу. Дається взнаки низька інформаційна прозорість ринку інтелектуальної власності, що призводить до значних труднощів з пошуком підприємств–реципієнтів та інноваційних проектів під венчурні інвестиції. Практично повна відсутність законодавчої бази, що регулює діяльність венчурного бізнесу. До останнього часу в чинному законодавстві було відсутнє навіть саме поняття «венчурне інвестування».

Можна також відзначити низький рівень підготовки суб'єктів національної економіки до формування інвестиційних пропозицій, значні диспропорції регіонального та галузевого розвитку, що обумовлюють концентрацію інвестицій у вузьких сегментах ринків та територій. Існуючі в Україні перешкоди реалізації пріоритетів формування інвестиційного клімату мають системний характер і охоплюють правову, економічну, науково–технологічну та фінансову складові.

При цьому необхідно враховувати, що Україна взагалі суттєво відстає від країн Центральної Європи і Прибалтики, де показник прямих іноземних інвестицій перевищує позначку 1,5–2,5 тис. дол. Серед 25 держав ЦСЄ та СНД вона за середнім душевим обсягом таких інвестицій посідає одне з останніх – 22. За цих умов навіть найбільший реципієнт прямих іноземних інвестицій – м. Київ, де їх

надходження лише дещо перевищує 2120 дол. на одного мешканця, лише дотягує до середніх показників західних сусідів України.

В останні роки економіка України зіштовхнулася з новими суттєвими викликами (посилення інноваційно-технологічної відсталості, подорожчання продуктів традиційного імпорту, збільшення ціни користування фінансовими ресурсами на зовнішньому ринку та ін.) Вони поставили на порядок денний проблему формування ефективної та результативної інвестиційно-інноваційної політики, яка має створити умови для прискореної капіталізації суб'єктів економічної діяльності та суттєвого удосконалення структури виробництва без негативних макроекономічних наслідків.

В основі політики інноваційного розвитку економіки регіонів мають стояти *завдання щодо зняття існуючих бар'єрів* через: забезпечення справедливої конкуренції у всіх сферах; забезпечення захисту інтелектуальної власності; розвиток механізмів венчурного фінансування, технологічної й інформаційної інфраструктури.

Одним з основних заходів розвитку регіональної економіки доцільно розглядати *розвиток технологічних кластерів* в існуючих або перспективних центрах, яким необхідні інвестиції держави, щоб акумулювати і змусити працювати інвестиції на рівні регіону. Саме за допомогою кластерного механізму можна усунути інфраструктурні проблеми, допомагати невеликим населеним пунктам комерціалізувати свої розроблення, допомагаючи залучити інвестиційні ресурси населення, домогосподарств. Такий комплексний підхід допоможе збільшити ступінь довіри до держави, яка, вклавши кошти у стратегічний об'єкт, матиме державні інвестиції, а домогосподарства й малі підприємства зможуть забезпечувати об'єкт сировиною і трудовими ресурсами, а також вкладати свої інвестиційні ресурси.

Сьогодні держава приділяє недостатню увагу питанням стимулювання інвестицій, що спрямовуються у сферу високих технологій. Невирішені питання активізації інвестиційної діяльності підприємств, що працюють у галузях вищих технологічних укладів, підтримання (гарантування) належної рентабельності сумлінних інвесторів, реформування амортизаційної політики відповідно до визнаної світової практики. Вказане гальмує перехід економіки на інвестиційно-інноваційну модель розвитку та консервує її недосконалу структуру.

Отже, *забезпечення сприятливого інвестиційного клімату в економіці України та її високотехнологічних виробництвах* є важливим питанням, від реалізації якого залежать соціально-економічна динаміка, ефективність залучення в світовий поділ праці, можливості модернізації на цій основі національної економіки.

Необхідно разом з тим визнати, що в останні роки активність зарубіжних інвесторів на території України суттєво посилилася. Аналіз даних минулого року свідчить про вияв деяких нових тенденцій у відносинах з іноземними інвесторами. Насамперед зарубіжний капітал активніше надходить до тих областей, що раніше були менш привабливими для його вкладення – це безпосередньо пов'язано з поліпшенням господарської ситуації й зростанням купівельної спроможності населення у цих регіонах. Важливим є також те, що посилилася інвестиційна привабливість таких індустріальних областей, як Харківська (приріст прямих іноземних інвестицій у 2007 р. на 109,1 %), Дніпропетровська (приріст у 2007 р. на 33,7 %), Київська (приріст у 2007 р. на 36,9 %), Донецька (приріст на 36,3 % відповідно), що свідчить про більш раціональне врахування іноземними інвесторами потенційних можливостей вкладення зарубіжного капіталу до цих областей. Збереження таких тенденцій у майбутньому сприятиме не лише загальному підвищенню рівня використання прямих іноземних інвестицій в українській економіці, а й раціональнішому розміщенню їх на території держави.

На наше переконання, на динаміку інвестування високотехнологічних виробництв здатна позитивно вплинути системна злагоджена робота різних органів державної влади та управління – як центральних (функціональної та галузевої компетенції), так і місцевих. Значний вплив на поліпшення інвестиційного клімату здійснюватиметься за умови реалізації завдань низки указів Президента України та нормативних актів Кабінету Міністрів України з вказаного питання.

Переважаючою формою загальнодержавного управління в умовах трансформаційних економік на даний час виступають цільові комплексні програми (ЦКП). Порядок і методи їх розроблення базуються на запропонованих вченими принципах програмно-цільового планування. Актуальною залишається проблема дотримання на практиці таких принципів, як: цілеспрямованість розроблювальних заходів; системний підхід з розроблення і реалізації програм, тобто урахування у взаємному зв'язку всіх чинників (організаційних, технологічних, правових, адміністративних, політичних), що впливають на розвиток об'єкта програмування; комплексність, тобто взаємне ув'язування окремих елементів програми: цільових настанов, заходів і ресурсів, необхідних для реалізації програми, кінцевих результатів; ресурсна забезпеченість – необхідні ресурси для реалізації програмних заходів.

У сучасних умовах основними напрямами інвестиційної діяльності держави мають бути:

- контроль над інвестуванням в об'єкти загальнодержавного значення;

- зміна джерел фінансування інвестицій, заміщення бюджетних асигнувань ресурсами приватних інвесторів (корпоративних і індивідуальних), впровадження механізмів державно–приватного партнерства у інвестиційній діяльності;

- перехід на нові організаційні форми і економічні методи управління інвестиційними проектами;

- пріоритетність реалізації проривних інвестиційних проектів, що мають загальнодержавну значущість, швидку окупність, вигідність з погляду створення нових робочих місць і надходжень «швидких грошей» у бюджет.

Удосконалення потребують майже всі форми державного підтримання активізації інвестиційно–інноваційного процесу у високотехнологічному секторі. Необхідна адекватна вимогам сьогодення трансформація амортизаційної, бюджетно–податкової, кредитної, техніко–технологічної, зовнішньоторгівельної політики. Зокрема, амортизаційна політика має бути ліберальнішою і включати напрацьовані світовою практикою механізми стимулювання інвестування високотехнологічних виробництв. Йдеться, передусім, про можливість прискореної податкової амортизації для нового та інноваційного обладнання високотехнологічних виробництв.

Реформування чинної системи державного управління у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності має спрямовуватися на визначення національних пріоритетів розвитку на основі посилення функцій органів державного управління з аналізу державної політики та стратегічного прогнозування розвитку країни, здійснення розподілу владних повноважень між центральними органами виконавчої влади у зазначеній сфері державного управління за функціональним принципом, здійснення заходів з усунення дублювання управлінських функцій між різними органами, удосконалення законодавства із зазначених питань. Так, потребує змін механізм фінансування інноваційної сфери, зокрема в частині збільшення обсягів і удосконалення структури фінансування за рахунок бюджетних джерел.

Необхідно підготувати Проект закону (або іншого нормативно–правового акта високого рівня), яким би запроваджувався чіткий механізм комплексної експертизи інвестиційних та інноваційних проектів у режимі «єдиного вікна», а також пропонувалися системні зміни до чинних законодавчих та інших нормативно–правових актів, що удосконалювали б («полегшували») механізм розгляду інвестиційних та інноваційних проектів. Доцільно в окремому документі встановити (описати) всі види погоджень та дозволів, що необхідно отримати потенційному інвестору (замовнику) для реалізації інвестиційного або інноваційного проекту (в тому числі в

режимі «єдиного вікна»), а також розмір плати (державного мита) за розгляд та вирішення питання, термін його розгляду.

Ефективним засобом прямого державного регулювання з точки зору залучення приватних інвесторів до реалізації високотехнологічних проєктів на рівні великих промислових підприємств, що функціонують у регіонах, є часткова участь держави у фінансуванні інвестиційних проєктів, що відповідають обраним пріоритетам розвитку. За своєю формою державні кошти можуть бути не лише у вигляді прямого фінансування, а й як державні гарантії з повернення кредитів комерційним банкам та іншим фінансовим установам, які братимуть участь у фінансуванні таких проєктів.

Важливими напрямками удосконалення системи захисту прав інтелектуальної власності як основи активізації інвестування високотехнологічних виробництв є створення економіко–правового механізму інтеграції освіти, науки і виробництва, а також посилення державного підтримання інноваційних структур, що використовують результати раціоналізаторської та винахідницької діяльності. Зокрема, на наш погляд, витрати інвестора на правовий захист результатів раціоналізаторської та винахідницької діяльності мають бути гарантовано компенсовані за умови ефективного використання цих результатів в інтересах національної економіки. Тому при підготовленні пропозицій з удосконалення законодавства доцільно передбачити норму, що унеможливила б прийняття неадекватних і необґрунтованих управлінських рішень, що суттєво (і безпідставно) завищують витрати інвесторів на виконання нормативно–правових приписів з питань захисту прав інтелектуальної власності. Потребують подальшого удосконалення правові приписи з питань захисту та правової охорони нетрадиційних (нових) об'єктів інтелектуальної власності.

Актуальним залишається завдання щодо виконання комплексних науково–практичних досліджень з проблематики прогнозування інвестицій у розвиток високотехнологічних виробництв (в галузевому та регіональному розрізах) з використанням різних методів: метод сценаріїв, метод екстраполяції, метод експертного опитування, метод технологічного передбачення «Форсайт» та ін., і на цій основі – уточнення пріоритетних напрямів та заходів державного підтримання процесу інвестування галузей високих технологій.

Проблеми, що вимагають свого рішення для поліпшення інвестиційного клімату: *по–перше*, це удосконалення *галузевої структури*. Гостро назріла необхідність насамперед у великих, просунутих інвестиційних проєктах, що забезпечують підвищення рівня промислового розвитку України, а також у сільськогосподарських, енергетичних, транспортних і сировинних інвестиційних проєктах;

по—друге, нові проблеми виникають у регіональній політиці. Це пов'язано з необхідністю *прискорити вирівнювання технологічного і, як наслідок, соціально—економічного розвитку регіонів України*, оскільки в умовах посилення ролі інтелектуального чинника кожен з них має потенціал.

Практика більшості країн свідчить, що здійснення високотехнологічного прориву і формування інноваційної економіки має передбачати такі складові:

- активне та всебічне підтримання державою, спеціальними та регіональними органами влади новостворених інноваційно—орієнтованих структур та їх потенційних утворювачів;

- розроблення альтернативи витоку висококваліфікованих фахівців з країни, оскільки високий рівень впливу мізків унеможливорює побудову високотехнологічної економіки. Так, інноваційний успіх Ірландії базується на використанні «на місці» наявних молодих та висококваліфікованих кадрів шляхом залучення іноземних інвесторів. Із десяти найбільших світових виробників програмного забезпечення сім мають філії чи дочірні фірми в Ірландії, 10 % іноземних компаній Ірландії працюють у сфері інновацій;

- створення ринкових механізмів, що роблять розвиток науки і впровадження її досягнень економічно вигідними, оскільки інноваційні тенденції не можуть сформуватися лише централізованим рішенням;

- заохочення прямого співробітництва із закордонними науково—дослідними установами;

- залучення іноземних інвестицій для стимулювання розвитку сфери надризикованого венчурного бізнесу. Формула «високий ризик — високі технології — високий рівень життя» стала гаслом для всіх країн з розвинутою економікою. Бурхливе зростання нових напрямів виробництва, таких як виробництво персональних комп'ютерів, виявилось можливим переважно за участі венчурних інвестицій. Саме за допомогою венчурного капіталу на базі малих інноваційних компаній утворилися відомі фірми — провідні виробники комп'ютерів та програмного забезпечення;

- сприяння активному розвитку і функціонуванню малого інноваційного бізнесу, що є мобільнішим, значною мірою спроможний до оперативного розроблення й впровадження нововведень у виробництво;

- створення умов сполучення елементів інноваційної інфраструктури та великих наукових і освітянських центрів. Ефективність такої політики доведена досвідом китайських технологічних парків, що розташовуються не біля індустриальних зон, а поруч з

великими науковими та дослідними центрами, добре інтегрованими в економіку міста чи району;

- сприяння залученню внутрішніх та іноземних інвестицій до науково-технологічної сфери шляхом створення сприятливого податкового клімату. Так, для іноземних інвесторів технопаркам Китаю надаються численні податкові та митні пільги, що дозволяє: отримувати від 50 % до 100 % прибутку, мати знижену ставку податку на прибуток; залучати іноземні капітали будь-якого обсягу; здійснювати вільний переказ коштів та прибутків за кордон; отримувати звільнення від оподаткування в разі реінвестування прибутків; укладати угоди з іноземними партнерами на будь-який термін дії тощо.

У початковий період економічної реформи політика преферентних відносин до східних районів була виправдана. Зараз же у всякому разі формування сприятливих умов, нагромадження досвіду, поліпшення інвестиційного клімату, збільшення припливу іноземного капіталу разом з удосконаленням економічної структури і підвищенням рівня розвитку східних районів необхідно здійснювати перехід до стратегії залучення іноземного капіталу у внутрішні райони країни.

По-третє, існує проблема структури джерел іноземного капіталу. Йдеться про більш широке залучення розвинених країн як постачальників капіталу в Україну. Інвестиційні проекти, що приходять з-за кордону, у більшості випадків були орієнтовані на традиційні галузі, але звичайно і виявлялися великомасштабними, із значною часткою нових технологій, і сприяли підвищенню рівня індустріального розвитку країни. У минулому інвестиційних проєктів з цих країн було порівняно мало. І хоча останнім часом їхнє число збільшилося, все ж питома вага таких пропозицій залишається недостатньо високою.

По-четверте, при залученні іноземних інвестицій варто *домогатися довгострокової реальної ефективності*, боротися з бажанням інвесторів досягати лише короткострокових результатів. В останні роки окремі райони для збільшення обсягів залучення закордонного капіталу самовільно створюють йому зайві пільгові умови, що порушують установлені державою норми, іноді недостатньо обґрунтовано визначають умови техніко-економічного розвитку, спускають надмірно тверді показники із заснування спільних підприємств, а в частині випадків від імені уряду беруть надлишкові зобов'язання стосовно тих або інших підприємств. Такі дії не відповідають вимогам державної ринкової економіки, порушують єдність державної політики, завдають шкоди суспільним інтересам. У деяких іноземних інвестиційних проєктах частка матеріального

і нематеріального капіталу, внесена українською стороною (засоби виробництва в промисловості, права на технології тощо), занижується при оцінці, тоді як частка іноземного капіталу у вигляді устаткування і інших форм завищується, що приводить до втрати національної і державної власності. У деяких спільних підприємствах збут готової продукції, фінансове керування знаходяться в руках іноземних партнерів, а іноземна сторона іноді починає незаконну репатріацію прибутків, ухиляється від податків, що викликає втрати держави і підприємства.

Розроблення й здійснення цілеспрямованої політики відносно іноземних інвестицій має на увазі визначення раціональних масштабів, структури, ранжирування, термінів і напрямів нових залучень і можливих варіантів використання іноземного капіталу.

Що стосується необхідності формування інвестиційного фонду України, то функції з надання державного підтримання за рахунок коштів цього фонду здійснюватиме Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Бюджетні асигнування інвестиційного фонду мають надаватися для реалізації проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток України в частині створення і/або розвитку інфраструктури (у тому числі соціальної), що має загальнодержавне значення або необхідної для:

- виконання відповідно до міжурядових угод зобов'язань України із створення об'єктів на території країни;
- реалізації інноваційних проектів;
- створення і/або реконструкції об'єктів, планованих до реалізації в рамках концесійних угод;
- фінансування підготовки і проведення конкурсів на право вибору концесійної угоди, включаючи конкурсну документацію;
- заходів щодо підготовки території будівництва, включаючи викуп земельної ділянки;
- розроблення проектної документації на об'єкти капітального будівництва, запланованих до реалізації в рамках концесійних угод й регіональних інвестиційних проектів.

Таким чином, необхідно розширювати застосування інвестиційного фонду України з метою стимулювання економічного зростання. Але при цьому держава повинна стати реальним партнером бізнесу, не концентруючись майже винятково на дозвільних і контрольних функціях. Крім того, бажано оптимізувати методіку формування й оцінки заявок на одержання фінансування з інвестиційного фонду України.

Формування позитивного інвестиційного іміджу України на світовій арені дозволить не тільки залучити та суттєво збільшити обсяг іноземних інвестицій, а також сприяти встановленню іміджу

України як держави зі стабільним економічним становищем. Підготування довідково-інформаційних та рекламних матеріалів щодо інвестиційного іміджу України сприяє їх поширенню, у тому числі з використанням інтернету як одним з пріоритетних напрямів роботи центрів регіонального розвитку.

Важливим інструментом державного фінансування інноваційного розвитку має стати механізм формування і реалізації «бюджету розвитку», що включатиме: прямі державні витрати на цілі розвитку, податкові пільги інвестиційно-інноваційного призначення, кредити, надані Національним банком на підтримання довгострокового інноваційного кредитування, а також інструменти державного підтримання відповідних інвестицій недержавних економічних суб'єктів.

В Україні є підстави щодо поживлення інноваційної активності внаслідок застосування можливостей венчурного бізнесу. Насамперед через галузі, що мають потенціал зростання й значну кількість перспективних проєктів, які потребують фінансування і є потенційно вигідними для венчурного інвестора. Тому нагальною потребою є здійснення грамотної державної політики стимулювання венчурного бізнесу з урахуванням провідного зарубіжного досвіду. Держава має розділити з бізнесом ризики впровадження інновацій та вдосконалити законодавство зі стимулювання інноваційної діяльності, режимів роботи технопарків, автономії українських вузів.

Щоб забезпечити ефективне використання науково-технологічного й інтелектуального потенціалу України шляхом розвитку венчурного бізнесу й стимулювання виробництва високотехнологічної, конкурентоспроможної та якісної продукції, вважаємо за необхідне вжити таких заходів.

1. *Створити Державний венчурний фонд, що має здійснювати пряме надання капіталу венчурним фондам та інноваційним підприємствам* (у вигляді прямих інвестицій або кредитів під низькі відсотки). Успішними прикладами є Бельгійський державний венчурний фонд GIMV (прямі державні інвестиції); VaekstFonden у Данії (надання державного кредиту). В Ізраїлі 10 років тому частка ВВП, забезпечена виробництвом високотехнологічної продукції, становила 3 %; після заснування Державного венчурного фонду цей показник сягнув 65 %, а країна має вже 85 венчурних фондів з капіталом 6 млрд дол. Технологічна революція у Фінляндії відбулася також після створення першого державного венчурного фонду. Для цього ж у Росії з державного бюджету було виділено 7 млрд дол. Такий досвід може принести успіх і Україні, яка має інвестувати й ризикувати спільно з приватним бізнесом. Шляхом такого співробітництва, за рахунок ефективного управління з боку

приватних структур, держава знижує свої ризики та стимулює початок венчурної індустрії.

2. *Розробити Концепцію розвитку національної венчурної індустрії*, за якою головними суб'єктами здійснення державної політики у сфері венчурного капіталу мають бути Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг та Державна комісія регулювання ринку цінних паперів і фондового ринку, які значну увагу та контроль приділятимуть формуванню та забезпеченню реалізації єдиної державної політики щодо захисту венчурних інвесторів, залучення інвестиційних капіталів і технологій, розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їх похідних, обігу акцій на вторинному ринку та сприятимуть адаптації національного фондового ринку до міжнародних стандартів.

3. *Удосконалити національне законодавство з венчурного фінансування:*

- розробити законодавство щодо малих венчурних фірм та фондів венчурного капіталу, в якому визначатиметься їх юридичний статус та передбачатимуться певні державні гарантії та стимули в їх функціонуванні;

- внести корективи до Закону України «Про інститути спільного інвестування», а саме дозволити фізичним особам та страховим компаніям, пенсійним фондам бути учасниками венчурних фондів.

4. *Переглянути та запровадити схеми податкового стимулювання інноваційної діяльності, зокрема:*

- надання пільг в оподаткуванні лише тим венчурним фондам, які здійснюють фінансування проєктів, що відповідають пріоритетним напрямам та стратегії інноваційного розвитку держави;

- розроблення програм та механізмів щодо можливостей застосування податкових канікул для малих та середніх венчурних фірм;

- створення сприятливої державної політики для венчурного фінансування, зокрема у сфері митного законодавства, наприклад, у Великобританії.

5. *Запровадити фінансові стимули для інвестування до венчурних фондів, малих і середніх інноваційних підприємств шляхом:*

- зниження державою венчурних ризиків приватних інвесторів, у тому числі шляхом державних гарантій за кредитами венчурним фондам або новим малим компаніям (наприклад, у Франції – SOFARIS) та сприяння диверсифікації капіталів приватних венчурних фондів за допомогою державного фонду в спеціально відібраних проєктах;

- розроблення й упровадження механізму державного страхування кредитів, що надаються ринковими фінансово-кредитними установами під реалізацію інноваційних проєктів.

6. *Запровадити вторинний ринок сертифікатів венчурних фондів* через прийняття законопроектів, що регулюють діяльність на фондовому ринку, зокрема нової редакції Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок», Закону України «Про акціонерні товариства»; необхідно більше уваги приділяти захисту прав міноритарних акціонерів і захисту прав інвесторів—фізичних осіб, які інвестували свої кошти у відкриті фонди.

7. *Врегулювати систему захисту інтелектуальної власності українських дослідників та підприємців*, у тому числі шляхом державного підтримання міжнародних патентів з найперспективніших розроблень та впровадження ефективнішого захисту наукової інтелектуальної власності від порушень.

8. *Створити необхідні умови для розвитку неформального венчурного фінансування*, вкрай важливого на ранніх стадіях розвитку фірм, що вимагає змін цивільного законодавства щодо закріплення прав власності бізнес—ангелів у венчурних проектах. Традиційно бізнес—ангели інвестують малі суми порівняно з венчурними фондами (від 25 до 50 тис. євро), але їх загальні інвестиції в Європі в десятки разів більші за інвестиції інституційного сектору. Країни, які мають досвід створення мереж бізнес—ангелів, стимулюють збільшення інвестицій шляхом забезпечення ретельної перевірки проектів та організації зустрічі сторін.

9. *Розвинути венчурну та інноваційну інфраструктуру*, важливими елементами якої є технопарки, бізнес—інкубатори, центри трансферту технологій та, звичайно, венчурні фонди; проведення інноваційних конкурсів, експертних рад, венчурних ярмарків національного та регіонального рівня. Необхідним є поєднання всіх елементів інноваційної інфраструктури в інформаційну мережу, що дозволить взаємодіяти бізнесу й капіталу, авторам проектів з потенційними інвесторами та сприятиме встановленню між ними партнерських відносин, одержанню всебічної інформації про останні тенденції та перспективи венчурної індустрії, демонстрації можливостей інноваційного бізнесу. Це вимагає створення мережі регіональних інноваційних центрів та виконання ними інформативної функції з регіонального підтримання та інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності. Обов'язковим є державне підтримання створення віртуальних інноваційних бізнес—інкубаторів і баз даних щодо ведення інноваційної підприємницької діяльності на базі Інтернет.

10. З метою збільшення частки та обсягів залучення венчурних інвестицій у вітчизняні інноваційні компанії необхідно *створити систему коучинг—центрів з венчурного підприємництва*. Їх завданням є підготовка фахівців з венчурного підприємництва та фор-

мування Networking, тобто забезпечення високого рівня формальних і неформальних зв'язків представників венчурної індустрії. Ця система сприятиме виникненню нових фінансових інститутів і підтримувальної інфраструктури на загальнодержавному та регіональному рівнях. Потрібно підготувати кваліфікованих фахівців, які володіють системами відбору проектів для венчурного фонду, оскільки науково-технічні ризики є характерною рисою венчурного бізнесу. Тільки близько 1 % проектів, які одержує на розгляд венчурний капіталіст, доходять до стадії фінансування. Для цього необхідно збільшити держзамовлення на підготовлення та перекваліфікацію кадрів для інноваційної діяльності державними закладами освіти та налагодити й відпрацювати механізми стажування студентів з інноваційного менеджменту в провідних університетах розвинених країн.

Необхідно продумати і зважити регіональну політику інноваційного підтримання і розвитку. Можна говорити і про великі наявні резерви в плані розвитку державного підтримання інноваційного підприємництва. Вони задіяні далеко не повною мірою. Серед них насамперед необхідно відзначити:

- координування державних і регіональних законотворчих рішень з підтримання і розвитку інноваційної діяльності;
- подальший розвиток інформаційно-технічної бази даного напрямку;
- виділення пріоритетних для кожного регіону інноваційних проектів на кожному конкретному етапі розвитку;
- упровадження нових моделей співфінансування найбільш перспективних інноваційних проектів.

Енергетичні проблеми в сучасному світі характерні практично для усіх великих міст. Причини багато в чому криються у відсутності так званого «інноваційного потенціалу», тобто системи розроблення і впровадження нової техніки і технологій у даній галузі, підготовлення і підвищення кваліфікації кадрів, які працюватимуть з новими технологіями. На жаль, у світі в цілому та й в Україні зокрема розвиток і поширення чистих, безпечних і доступних енергетичних технологій не відбувається настільки швидко і широко, щоб досягти цілей стійкого розвитку. Тому необхідно на регіональному рівні розробляти і здійснювати відповідну політику з підтримання і посилення інноваційних процесів, що сприяють стійкому розвитку енергетичної системи і регіону в цілому.

Створення умов для стійкого розвитку вимагає підвищення ефективності використання енергії, збільшення частки поновлюваних джерел енергії, застосування більш чистих технологій видобутку і використання викопного палива. Прискорення процесу розроблен-

ня і впровадження інновацій в енергетичній галузі має досягатися за допомогою всіх доступних ефективних інструментів, включаючи відповідну політику з підвищення рівня освіти співробітників даної сфери, а також зі стимулювання проведення наукових досліджень і розроблень. У тих країнах, де досягнуто істотне просування радикально нових технологій, основою слугували раніше здійснені урядом кроки, спрямовані на зміцнення освітньої і науково-дослідної бази, тобто університетів і науково-дослідних інститутів.

Регіональні органи влади можуть впливати на технологічний розвиток на кожній стадії інноваційного ланцюга. Фінансування наукових досліджень і розроблень, підтримання високовартісної наукової і технологічної інфраструктури, що відповідає системі утворення і формування привабливого інноваційного середовища – основні задачі органів влади на регіональному рівні.

Для визначення спроможності та необхідності фінансування специфічних досліджень у сфері енергетики регіональними органами влади основними є такі критерії:

- можливість внесення дослідженнями істотного значення в досягнення переходу до стійкої енергетичної системи в регіоні. Так, слід розглянути такі аспекти, як можливість використання регіональних енергетичних ресурсів, їх доступність, необхідність у зменшенні екологічного впливу процесу споживання енергії, а також усі «за» і «проти» нових енергетичних технологій щодо задоволення існуючих енергетичних потреб регіону;

- вплив досліджень на посилення регіональних галузей промисловості. Обґрунтувати і визначити, як сприятимуть підвищенню конкурентоспроможності регіональних галузей промисловості на національних і глобальних ринках, а також забезпеченню зайнятості місцевого населення;

- якість інфраструктури для проведення досліджень у цій сфері. Щоб сфокусувати зусилля з проведення досліджень в енергетичному секторі, важливо оцінити, яке місце займає регіональна інфраструктура з проведення досліджень у країні. Однак завжди мають бути можливості для проведення досліджень у нових, нетрадиційних сферах, що можуть привести до нових підходів в енергетиці;

- посилити міжрегіональне співробітництво. Для більшості регіонів розвиток технологій тільки в місцевому масштабі буде неефективним використанням державних ресурсів. Наукові дослідження і розроблення мають розглядатися як широкомасштабна діяльність, що припускає рішення багатьох проблем і співробітництво з багатьма партнерами.

Таким чином, державна політика щодо розвитку інноваційної та інвестиційної діяльності на сучасному етапі потребує суттєвого

коригування та доопрацювання, а ретельне наукове дослідження питань, пов'язаних з визначенням моделі інноваційного розвитку України, має стати ключовим чинником моделювання характеристик національної інноваційної системи, які (реалізовані вже на практиці) відтворюють оптимальні умови для розгортання інноваційних процесів у країні в бажаному напрямі.

Стратегія діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування України на сьогодні вимагає перетворення регіонів на активних суб'єктів економічних відносин і висуває нові вимоги до формування, оцінки та використання їх ресурсного потенціалу з метою забезпечення конкурентоспроможності на внутрішніх і міжнародних ринках товарів та інвестицій. Зусилля цих органів мають бути направлені на:

- створення економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів сталого розвитку регіонів;
- підвищення рівня та умов життя населення;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів на основі максимально ефективного використання їх конкурентних переваг;
- розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку з метою підвищення інвестиційної привабливості регіонів, створення умов для запровадження інноваційних технологій тощо.

2.6. Розвиток муніципальних позик у системі муніципального фінансового менеджменту в Україні

Управління муніципальними фінансовими потоками та відносинами, що виникають у процесі руху фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, фінансовими посередниками та іншими суб'єктами господарювання передбачає наявність певного інструментарію. Одним з найпоширеніших інструментів муніципального фінансового менеджменту є муніципальна позика, оскільки вона дозволяє забезпечити фінансування критичних суспільних потреб, таких як розвиток систем електропостачання, водопостачання та каналізації, будівництво житла, розвиток транспортних мереж, будівництво об'єктів освіти, охорони здоров'я тощо.

На відміну від інших фінансових інструментів муніципальні облігації мають низку переваг. Наприклад, муніципальні облігації дозволяють залучити додатковий позичковий капітал під невеликі відсотки та на відносно невеликий термін.

Середня дохідність муніципальних облігацій коливається на рівні 10–12 %. На відміну від векселя випуск облігації місцевої по-

зики дає можливість уникнути негативного впливу ефекту перерозподілу коштів, у результаті чого муніципалітети (з метою отримання так званих «живих» коштів) змушені продавати векселі із 15–40 % дисконтом кінцевим інвесторам, що погашають їх за номіналом негайно шляхом сплати податків або пред'являють векселі до погашення за номіналом після закінчення терміну обігу.

А. Ф. Мельник, досліджуючи функціонування муніципальних позик у зарубіжних країнах, виділяє наступні етапи застосування муніципальних облігацій:

- визначення органом місцевого самоврядування необхідності залучення фінансових ресурсів понад обсяг бюджету розвитку для здійснення певного проекту капітального будівництва;
- прийняття органом муніципального управління рішення щодо типу муніципальних облігацій: всефондових (стосуються всіх членів територіальної громади, рішення про їх випуск приймається на місцевому референдумі) чи дохідних (облігації, які можуть дати дохід, коли починається експлуатація об'єкта);
- проведення оцінки умов території, схеми фінансування та умов проекту для прийняття рішення про випуск муніципальних облігацій;
- залучення спеціалістів з консалтингу (інженера–консультанта, консультанта з фінансів та консультанта з облігацій);
- вирішення питання про структуру, умови погашення та вартість облігацій;
- укладання договорів–гарантій, що обумовлюють використання доходів після запуску проекту в дію;
- вирішення питання способу поширення облігації організації, яка їх випускає (конкурентний чи договірний)¹⁶.

Відповідно до Бюджетного кодексу України,¹⁷ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁸ та інших нормативно–правових актів місцева влада на забезпечення виконання своїх функцій та повноважень має змогу поряд з іншими джерелами наповнення бюджету (такими як надходження від податків або залучення коштів міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі) здійснювати випуск облігацій муніципальної позики. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» облігація є цінним папером, що посвідчує внесення його власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений умовами розміщення облігацій термін та виплатити дохід за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення¹⁹.

Указом Президента України № 655 від 18 червня 1998 р. визначено, що розмір випуску облігацій внутрішніх місцевих позик

визначається місцевими радами під час затвердження відповідних бюджетів і може уточнюватися при внесенні змін чи доповнень до них, з обов'язковим погодженням цього розміру з Міністерством фінансів України. Кошти від випуску облігацій залучаються лише для фінансування відповідного місцевого бюджету з обов'язковим включенням до бюджету витрат на обслуговування зазначених позик та кредитів²⁰.

Специфіка та порядок здійснення емісії, обігу облігацій внутрішніх місцевих позик, реєстрації в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) випуску облігацій, звіту про результати розміщення облігацій та скасування реєстрації їх випуску регулюється Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик²¹.

Згідно з чинним законодавством держава не несе відповідальності із зобов'язань за запозиченнями до місцевих бюджетів, встановлюючи певні обмеження щодо окремих видів запозичень:

- зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень (ст. 16 Бюджетного кодексу України);

- запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, а видатки на обслуговування боргу не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу (ст. 74 Бюджетного кодексу України);

- якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів з його обслуговування, обумовленого договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років (п. 5 ст. 74 Бюджетного кодексу України).

У вітчизняному законодавстві присутній механізм надання гарантій органами місцевого самоврядування. Так, ст. 17 Бюджетного кодексу України визначає, що гарантії щодо виконання боргових зобов'язань надаються Радою міністрів АР Крим в особі міністра фінансів АР Крим та міськими радами в особі керівників їх виконавчих органів. Гарантії надаються лише на умовах платності, строкowości, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів²².

Невідповідність поданих емітентом документів або відомостей, що в них містяться, вимогам законодавства та переліку, визначеному реєструвальним органом; порушення порядку прийняття рі-

шення про відкрите розміщення цінних паперів; систематичне або грубе порушення емітентом прав інвесторів під час проведення відповідної емісії цінних паперів відповідно до рішення ДКЦПФР № 52 від 2 лютого 2009 р. є підставами для визнання емісії недобросовісною, що у свою чергу призводить до прийняття рішення про відмову реєстрації випуску цінних паперів та проспекту їх емісії²³.

Випуск облігацій муніципальної позики безпосередньо пов'язаний з розвитком ринку муніципальних цінних паперів, який є сукупністю емітентів, інвесторів, саморегулювальних організацій, професійних учасників ринку та відносин між ними з приводу емісії, обігу та обліку муніципальних цінних паперів. Як вже зазначалося, емітентами на ринку муніципальних цінних паперів є Верховна Рада АР Крим та міські ради. Реєстрацію випуску облігацій місцевих позик здійснює Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. В Україні ринок муніципальних цінних паперів (МЦП) пройшов декілька етапів свого становлення.

Перший етап: 1995 р. – I половина 1998 р. Першу в Україні емісію місцевих облігацій здійснила Київська міська державна адміністрація. Кошти від розміщення (5 трлн 163 млрд крб) планувалося спрямувати у будівництво житла та метрополітену. Ставка розміщення у січні 1996 р. визначалася на рівні облікової ставки НБУ плюс 5 %. Згодом емітент прийняв рішення про призупинення запозичення через можливість невиконання своїх зобов'язань. Наприкінці 1995 р. Харківська міська рада запропонувала інвесторам облігації муніципальної позики (облігації випускалися на два роки, обсяг емісії – 150 млрд крб). Залучені кошти передбачалося спрямувати на розвиток міського транспорту Харкова. Другу позику на 4 млн грн проведено від 1 грудня 1996 р. до 31 грудня 1998 р. Так, з метою розвитку пасажирського автотранспорту міста здійснювалася стабілізація роботи міської енергосистеми, активізація надходжень продовольчих товарів на споживчий ринок міста та прискорення розрахунків з підприємствами – виробниками і переробниками сільськогосподарської продукції. Фахівці визначали цю позику найуспішнішим запозиченням на ринку місцевих облігацій. Надалі Харків планував вийти на зовнішній ринок запозичень з п'ятирічною позикою близько 20 млн дол., однак через фінансову кризу був вимушений відмовитися від цієї ідеї. У Черкасах випускалися цільові облігації «Житло для всіх» (50 тис. шт. цільової місцевої позики загальним обсягом 80 млрд крб, номінальна вартість облігації – 0,1 м² житла).

Перший етап закінчився невдалим випуском місцевих облігацій Одеською міською радою у 1997 р. Облігації терміном обігу один рік мали фіксовану ставку дохідності 40 %, а третину власників та-

ких облігацій складали нерезиденти. Термін погашення облігацій було встановлено від 1 травня до 15 червня 1998 р., однак лише у липні за ними було сплачено – 250 тис. грн замість 91,5 млн грн. Після численних переговорів про реструктуризацію боргу за муніципальними запозиченнями перед Московським клубом кредиторів погашення облігацій припинилося, а емітент визнав себе неплатоспроможним. Загалом, за цей час за даними Міністерства фінансів України в обігу перебували облігації місцевих позик загальним обсягом понад 190 млн грн.

Другий етап: 1998–2003 рр. Характеризувався тимчасовим призупиненням діяльності ринку МЦП, що було спричинено наслідками світової фінансової кризи (навесні 1998 р.), а також частково невдалим випуском та невиконанням зобов'язань за одеськими муніципальними облігаціями у 1998 р. Окрім недосконалої інфраструктури ринку МЦП, свій вплив у цей період мала відсутність достатньої кількості інвесторів, насамперед вітчизняних, та обмежений вибір фінансових інструментів.

Третій етап: 2003–2008 рр. У 2003 р. муніципальна влада Києва випустила єврооблігації на 150 млн дол. терміном погашення – 10 років, а також було розміщено внутрішні облігації місцевої позики на 100 млн грн з доходністю 8,75 % річних. Внутрішні облігації місцевої позики на суму 1,2 млн грн. випустили також у м. Південному (Харківська область). Наприкінці червня та у першій декаді липня 2003 р. Донецьк, Запоріжжя та Харків випустили облігації на 220 млн грн.

Протягом цього періоду ринок муніципальних цінних паперів активно розвивався. Випуск муніципальних облігацій здійснили: Бориспільська міська рада – 9 млн грн, Вінницька – 15 млн грн, Донецька – 75 млн грн, Луганська – 50 млн грн, Львівська – 92 млн грн та Луцька міські ради – 10 млн грн, кошти від розміщення яких спрямовувалися на житлове будівництво, реконструкцію об'єктів комунального та соціально-культурного призначення, розвиток транспортної інфраструктури тощо. З метою залучення коштів до бюджету розвитку для спрямування їх на реконструкцію доріг міста Вінницька міська рада випустила 10000 облігацій внутрішньої місцевої позики серії F на 10 млн грн. Терміном на п'ять років Донецька міська рада здійснила випуск 170 тис. облігацій місцевих позик. 170 млн грн, отриманих від їх розміщення, спрямовані на житлове будівництво, будівництво об'єктів комунального та соціально-культурного призначення і розвиток транспортної інфраструктури.

Про розвиток ринку муніципальних цінних паперів свідчать дані, наведені у табл. 2.8. Так, якщо у 2003 р. обсяг виконаних договорів торговцями облігацій місцевих позик становив 0,16 млрд грн,

то у 2007 р. – вже 4,31 млрд грн. У 2007 р. ДКЦПФР було зареєстровано 8 випусків муніципальних облігацій органами місцевого самоврядування на 156,3 млн грн, що склало 0,12 % від загального обсягу зареєстрованих випусків цінних паперів (рис. 2.7).

Таблиця 2.8

**Обсяг виконаних договорів торговцями цінних паперів
(за видом фінансового інструменту) у 2003–2007 рр., млрд грн***

Цінні папери Роки	2003	2004	2005	2006	2007
Акції	76,99	138,77	179,79	225,65	283,54
Векселі	88,07	125,34	133,12	142,23	212,64
Депозитні сертифікати НБУ	0,11	3,03	18,57	1,08	14,85
Державні облігації	5,86	16,11	27,32	40,85	59,86
Облігації підприємств	9,01	21,28	32,62	62,38	134,73
Ощадні сертифікати	21,71	11,74	2,37	3,10	3,20
Інвестиційні сертифікати	0,46	1,75	5,72	14,24	40,43
Деривативи	0,31	2,39	2,02	0,26	0,15
Облігації місцевих позик	0,16	0,98	2,23	2,85	4,31
Казначейські зобов'язання	0,27	0	0	0	0
Іпотечні цінні папери	0	0	0	0,11	0,56
Заставні цінні папери	0	0	0	0,03	0,04
Всього	202,95	321,39	403,76	492,78	754,31

*Таблицю складено за матеріалами Першої торгової фінансової системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts.com>

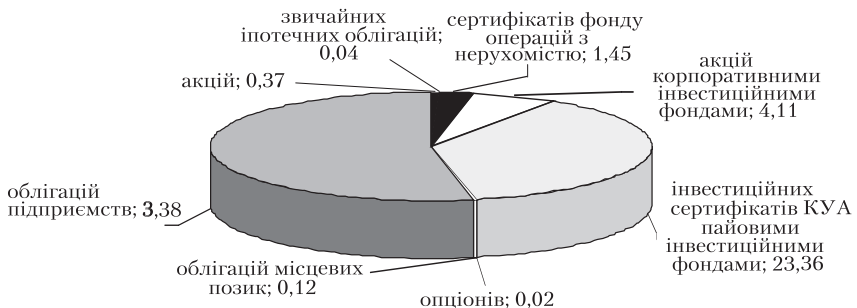


Рис 2.7. Розподіл зареєстрованих ДКЦПФР обсягів випусків цінних паперів²⁴

Четвертий етап: 2008 р. і до цього часу. Починаючи з 2008 р. частка ринку муніципальних цінних паперів почала зменшуватися (у 2008 р. – 0,34 %), що значною мірою пов'язано зі світовою фінансовою кризою та нестабільністю банківської системи України. Адже основними інвесторами на ринку муніципальних цінних паперів поряд із пенсійними фондами, страховими компаніями, приватними особами є банки, частка яких на ринку муніципальних запозичень складає понад 2/3. Протягом 2007 р. вітчизняна банківська система мала значний запас ліквідності – обсяги ліквідних коштів банків удвічі перевищували їх потреби, пов'язані з поточною діяльністю. Але вже у I півріччі 2008 р. ситуація різко змінюється. У зв'язку із погіршенням економічної ситуації в країні почався лавиноподібний відплив депозитів, обсяг депозитів населення зменшився на 12,8 %, що суттєво скоротило ресурсну базу банків. Негативно впливають на ліквідність банків інфляційні очікування, що відображаються у тенденції до конвертації заощаджень в іноземну валюту. Значно погіршився фінансовий стан і страхових компаній. Кризові явища спричинили значну шкоду і системі банківського страхування. У II половині 2008 р. ринок МЦП відчув наслідки світової фінансової кризи, що позначилися шляхом зменшення частки ринку МЦП та обсягу торгів муніципальними облігаціями (зниження становило порівняно з минулим роком – 25 % (0,59 млрд грн), у 2007 р. – 0,74 млрд грн).

Починаючи з 2009 р. на ринку муніципальних цінних паперів відчувається певне пожвавлення. Наприклад, на одній з найбільших фондових бірж України – ПФТС з січня 2009 р. обсяг торгів муніципальними облігаціями постійно зростає (табл. 2.9). За I квартал 2009 р. на ПФТС на ринку муніципальних облігацій пройшли торги облігаціями Донецької міської ради (серія D), Запорізької міської ради (серія E), Луганської міської ради (серія A), Львівської міської ради (серія A) та ін.

Таблиця 2.9

Торги муніципальними облігаціями за I квартал 2009 р. *

Період 2009 р.	Обсяг торгів, грн	Частка в загальному обсязі торгів цінними паперами на ПФТС, %
Січень	139 113,90	0,007
Лютий	667 659,32	0,244
Березень	2 123 736,56	0,11

*Таблицю складено за матеріалами Першої торгової фінансової системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts.com>

Про поживлення на ринку свідчать і наміри міських рад здійснити випуск облігацій. У зв'язку з підготовкою до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р. з метою будівництва та реконструкції об'єктів комунального та соціально-культурного призначення і розвитку транспортної інфраструктури Донецька міська рада здійснила випуск муніципальних облігацій на 60 млн грн терміном на п'ять років. З метою підготовки м. Львова до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р., зокрема на потреби будівництва стадіону на вул. Стрийській-кільцевій дорозі, Львівська міська рада здійснила випуск облігацій серії С на 300 млн грн терміном на п'ять років під 20 % річних²⁵.

Варто зазначити, що ефективне використання органами місцевого самоврядування такого інструменту, як випуск облігацій місцевих позик, неможливий без загального розвитку фондового ринку в Україні та ринку муніципальних запозичень зокрема. Так, основні напрями розвитку фондового ринку України на 2005–2010 рр. були затверджені Указом Президента України від 24 листопада 2005 року № 1648²⁶. На сьогодні важливим для поживлення ринку муніципальних запозичень є відновлення довіри інвесторів та удосконалення механізму гарантій. В Україні існує значна частина заощаджень населення, не конвертована в інвестиції. За оцінками експертів, у населення України «на руках» знаходиться від 40 дол. до 60 млрд дол. Не повністю використовуються можливості нарощування інвестиційного потенціалу національної економіки шляхом залучення потенційного інвестора – домогосподарств.

Особливістю вітчизняного ринку муніципальних цінних паперів є домінування короткострокових місцевих облігацій на ринку муніципальних цінних паперів, що гальмує розвиток не тільки ринку муніципальних цінних паперів, а й не дає змоги українським містам реалізовувати довгострокові інвестиційно-інноваційні проекти. Органами місцевої влади випускаються облігації на термін від 1 до 3 років (майже 70 % від загальної кількості), які використовуються нерационально. Наприклад, одним з напрямів, на який витрачаються кошти короткострокових позик, є ремонт дахів житлового фонду або «латання дірок» на дорогах. Відсутність на ринку муніципальних цінних паперів облігацій терміном дії понад 5 років не дозволяє залучити кошти під перспективні проекти, що здатні дати суттєвий мультиплікаційний ефект і забезпечити розширене відтворення суспільного виробництва, зростання доходів домогосподарств, збільшення бюджетних надходжень усіх рівнів, зокрема і місцевих бюджетів. Ситуація на ринку муніципальних цінних паперів ускладнюється через відсутність надійних гарантій повернення інвестицій та відповідної інституції, яка б забезпечила вкладникам повернення їх

коштів. Тож необхідним є переорієнтація ринку муніципальних цінних паперів на зростання частки довгострокових облігацій місцевих позик шляхом зменшення рівня недовіри потенційних інвесторів та введення на ринку муніципальних цінних паперів інституції, що забезпечила б гарантії інвестицій. З цією метою необхідним є прийняття у Верховній Раді, розробленого ДКЦПФР, Закону України «Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку».

Наповнення місцевих бюджетів в значній мірі залежить від професіоналізму посадових осіб та депутатів місцевих рад. Як свідчить статистика, на сьогодні їх рівень освіти здебільшого не дає змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки. Так, з майже 99 тис. посадових осіб лише 64,7 % мають повну вищу освіту. Потребу в професійному навчанні зумовлює і той факт, що близько 40 % сільських, селищних та міських голів, 40–60 % депутатів місцевих рад обираються вперше, що свідчить про відсутність у них відповідного досвіду²⁷. Підвищити рівень муніципального фінансового менеджменту можна шляхом прийняття Постанови КМУ «Про заходи щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2011 року». Під час розроблення заходів з реалізації Концепції на період до 2011 р. варто врахувати наступне:

- здійснити підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань фінансового моніторингу та фінансового менеджменту;
- організувати підвищення кваліфікації за професійними програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів з питань фінансового моніторингу та фінансового менеджменту.

Важливим елементом підвищення довіри інвесторів до муніципальних інституцій є наявність інформації щодо фінансового стану та результатів діяльності емітентів цінних паперів, а також поточного соціально-економічного становища регіону. Оскільки відсутність або обмеженість доступу до інформації про реальний стан справ у регіоні зі сторони органів державної влади та органів місцевого самоврядування призводить до зростання фінансових та інших ризиків на ринку муніципальних цінних паперів, що унеможливорює передусім їх ефективне функціонування.

Отже, муніципальні цінні папери є одним з найважливіших інструментів фінансування критичних суспільних потреб, надійним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Ефективне застосування цього інструменту в Україні потребує насамперед здійснення загальносистемних заходів державної політики щодо подолання наслідків

світової фінансової кризи, стабілізації макроекономічної ситуації в країні. Необхідним є зменшення рівня недовіри потенційних інвесторів шляхом вільного доступу до інформації щодо фінансового стану та результатів діяльності емітентів цінних паперів, а також поточно-го соціально–економічного становища регіону. Забезпечити гарантії інвестицій шляхом правового врегулювання питання функціонування окремої інституції гарантування інвестицій на фондовому ринку.

2.7. Внутрішні міграційні процеси та їх вплив на соціально–економічний розвиток регіонів України

Сучасні міграційні процеси суттєвим чином детерміновані змінами, що відбуваються в житті цілої низки спільнот, і в цьому сенсі вони є індикаторами розвитку практично кожної сторони суспільства. Міграційні процеси відіграють важливу роль як у соціально–економічному, так і у суспільно–політичному житті країни, регіонів, а міграційна політика є одним з напрямів державної політики.

Особливості географічного становища України як території, що перетинається світовими міграційними шляхами, а також внутрішні чинники економічного та соціального життя зумовлюють інтенсивні міграційні процеси як в середині України, так і за її межами. Розширення міграційного поля обумовлено розвитком економічних, політичних, правових та інших сторін суспільства та держави в цілому. В контексті міграційних процесів Україна має певну специфіку, що полягає в існуванні трьох різновекторних тенденцій.

По–перше, Україна є транзитною країною для мігрантів, які з азійських напрямків рухаються до Західної Європи. За даними Державної прикордонної служби України у 2007 р. державний кордон України перетнули в обох напрямках 51,2 млн іноземців. З них: в'їхало – 26,16 млн, виїхало – 25,04 млн осіб. Різниця складає 1012000 осіб. Це – іноземці, які не покинули державу в установлені чинним законодавством терміни. За даними МВС протягом останніх 5 років приблизно 20 тис. нелегальних мігрантів було затримано силами МВС України та Державною прикордонною службою²⁸. За даними СБУ транзитом через Україну щорічно проходить до 60 тис. нелегальних мігрантів. У 2007 р. в Україні нелегально знаходилися 732 тис. нелегальних мігрантів.

По–друге, починаючи з середини 1990–их років характерною тенденцією стало збільшення громадян України, які виїжджали за кордон з економічних причин, передусім з метою працевлаштування. За різними оцінками від 2 до 7 мільйонів працездатних українських громадян перебувають на заробітках в інших країнах. Ситуація ускладнюється тим, що більшість громадян України перебуває за кордоном

у статусі нелегальних мігрантів, які є найбільш дискримінованою та незахищеною категорією іноземців, права яких порушуються найбрутальнішим чином. На сьогодні за кордоном, за експертними даними, перебуває 4 млн 500 тис українських трудових мігрантів, зокрема в Росії перебуває понад 2 млн українців (офіційно – 169 тис.), Італії – 500 тис. (195 тис. 412), Польщі – понад 450 тис. (20 тис.), Іспанії – 250 тис. (52 тис. 760), Португалії – 75 тис. (44 тис. 600), Чехії – 150 тис. (51 тис.), Греції – 75 тис. (20 тис.), Нідерландах – 40 тис., Великобританії – близько 70 тис., США – близько 500 тис. У поточному році за кордон на постійне місце проживання виїхало з України 23 тис. 993 громадян України²⁹.

По-третє, поступово Україна стає країною, що приймає мігрантів – як економічних, так і інших категорій. Протягом 2007 р. службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб було розглянуто 24 тис. 448 справи про надання дозволу на імміграцію в Україну (табл. 2.10). Дозволів на імміграцію надано 23 тис. 379. Станом на січень 2008 р. в Україні проживає 165 тис. 29 осіб, які мають дозвіл на постійне проживання в Україні³⁰. Китайська община в Одесі та в'єтнамська община в Харкові нараховує наразі до 200 тис. осіб. За даними Адміністрації Державної прикордонної служби України протягом 2002–2006 рр. не виїхало з України понад 123 тис. іноземців з країн–постачальників нелегальних мігрантів.

Таблиця 2.10

Загальна кількість іноземців, які одержали дозволи на працевлаштування в Україні

Роки	За півріччя	За рік
2005		6110
2006	4 186	10 116
2007	8 016	19 430
2008	10 806	–

Джерело: Державний департамент міграційної служби МВС України, Управління міграційної роботи та протидії нелегальної міграції, серпень 2008 р.

Цей тривимірний аспект місця України у міграційних процесах свідчить про надзвичайну важливість для країни цієї теми. Причому у різних площинах – економічній, соціальній, правовій.

У загальному міграційному контексті зростаючого значення набувають зовнішні (поза межами держави) переміщення громадян, хоча провідними залишаються внутрішні (у межах держави) механічні рухи мешканців (табл. 2.11).

За даними Державного комітету статистики у січні–квітні 2009 р., як і у відповідному періоді минулого року, в Україні спостерігався міграційний приріст населення – 5,2 тис. осіб. Відповідно до доповіді «Про соціально–економічне становище України за січень–травень 2009 року» міграційний приріст відбувся у 14 регіонах, у решті регіонів – міграційне скорочення³¹. Водночас міграційна активність населення України у 2009 р. порівняно з 2008 р. дещо уповільнилася – рівень міграційного приросту в середньому по Україні за останній період склав 0,4 особи на 1000 жителів.

Таблиця 2.11

Динаміка міграційних потоків в Україні

	Усього, тис.		Січень – квітень 2009 р. у % до січня – квітня 2008 р.	На 1000 осіб	
	Січень – квітень 2009 р.	Січень – квітень 2008 р.		Січень – квітень 2009 р.	Січень – квітень 2008 р.
Усі потоки міграції					
Число прибулих	163,4	199,5	81,9	10,8	13,0
Число вибулих	158,2	194,1	81,5	10,4	12,7
Міграційний приріст (скорочення)	5,2	5,4	95,5	0,4	0,3
Внутрішня міграція					
Число прибулих	152,2	187,3	81,2	10,0	12,2
Число вибулих	152,2	187,3	81,2	10,0	12,2
Міграційний приріст (скорочення)	х	х	х	х	х
Зовнішня міграція					
Число прибулих	11,2	12,2	91,8	0,8	0,8
Число вибулих	6,0	6,8	88,9	0,4	0,5
Міграційний приріст (скорочення)	5,2	5,4	95,5	0,4	0,3

Джерело: Демографічна ситуація в Україні у січні–квітні 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stat6.stat.lviv.ua/PXWEB2007/ukr/press/2009/p200904_1.asp

Зменшилася чисельність прибулих у країну на постійне проживання від 12,2 тис. у січні–квітні 2008 р. до 11,2 тис. у січні–квітні 2009 р., а чисельність вибулих – від 6,8 тис. до 6,0 тис. осіб. Серед прибулих в Україну в січні–квітні 2009 р. 81,8 % становили іммігранти з країн СНД і 18,2 % – з інших країн. Серед вибулих з України 62,8 % виїхали до країн СНД і 37,2 % – до інших країн.

Для України міграційні явища доцільно розглядати з двох сторін – соціальної і політичної. Саме соціальні наслідки безконтрольної та обсягової спонтанної міграції є надто відчутними для формування ринку праці, що проступають у галузевих інфраструктурних перевантаженнях. Треба зазначити, що в загальному обсязі міграційних процесів саме трудова міграція становить значну частину. Як ми неодноразово фіксували, неструктурований ринок праці³² став могутнім стимулюючим чинником для посилення регіонально–професійної міграції, коли працівники переміщуються з економічно депресивного нерозвинутого або неефективного регіону в регіони відносно економічно розвинені.

Міграційна ситуація в Україні останніми роками стала відносно самостійним чинником, що поглиблює диспропорції економічного та соціального розвитку в окремих регіонах і країні в цілому. Як одна з форм адаптації людей до умов життя, що змінюються, міграція суттєво впливає на географію, структуру і динаміку населення регіону, рівень розвитку продуктивних сил в регіоні, стан ринку праці, соціально–економічні характеристики рівня життя³³ (рис. 2.8).

Аналіз свідчить, що спектр можливих впливів міграції достатньо широкий. Так, *міграція призводить до змін демографічної структури населення* як у районах–донорах, так і в районах–реципієнтах. Оскільки найбільш рухомою частиною населення є населення працездатного віку, зокрема молодь, то в районах виїзду скорочуються темпи приросту населення, і не тільки за рахунок відпливу, а й за рахунок природного приросту старіючого населення. В регіонах значного припливу мігрантів населення збільшується більш високими темпами, формується специфічна вікова структура, в якій частка населення працездатного віку, особливо молодіжного, значно вище за середні показники. Демографічні наслідки міграції мають вияв у процесах, що визначають рівень відтворення населення, а саме в процесах народжуваності та смертності.

Так, демографічна ситуація, що відображає тривалість життя, смертність і міграцію населення, помітно краща в м. Києві, ніж в інших регіонах України. Наймолодше в середньому населення проживає в Західному регіоні, а найстарше – у Східному та Північно–Східному, відповідно найбільші резерви для поліпшення демогра-

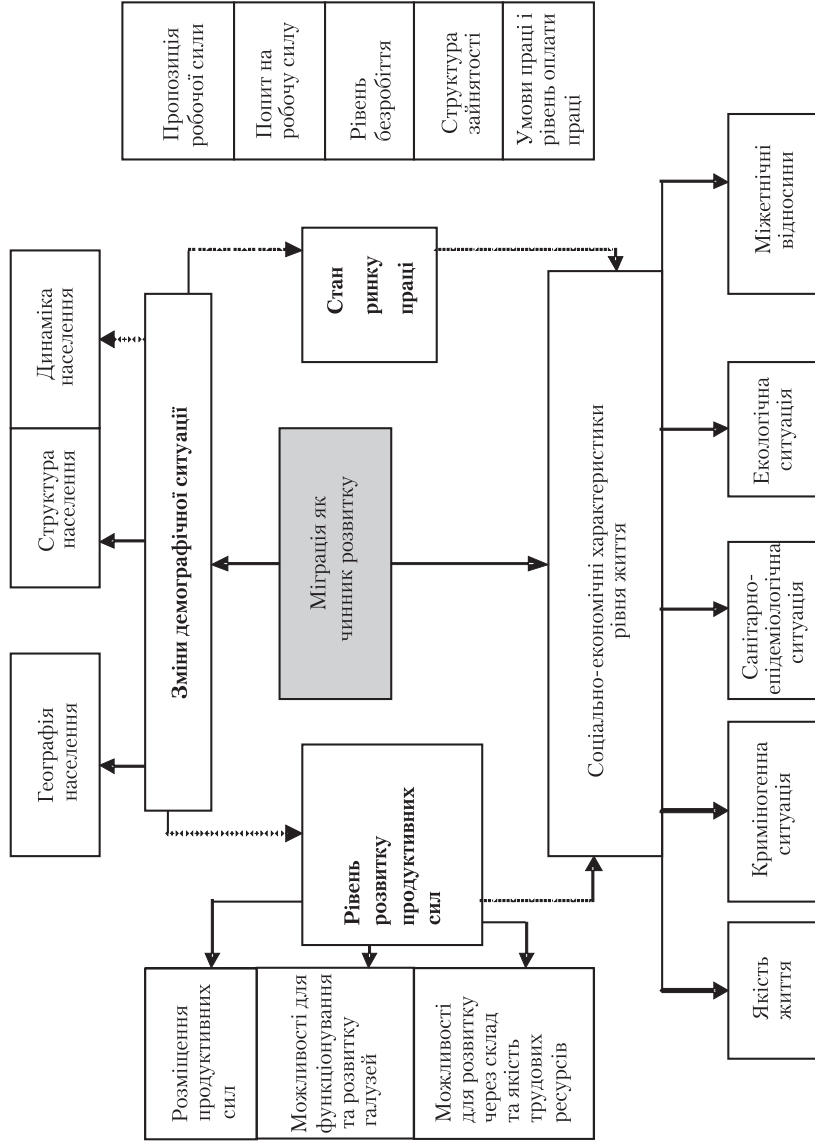


Рис. 2.8. Вплив міграції на соціально-економічний розвиток території

фічного компонента трудового потенціалу є на заході, найменші – на сході країни. Особливо гострою є проблема старіння робочої сили в сільській місцевості, передусім у Чернігівській, Кіровоградській, Полтавській областях. Екологічна ситуація набагато краща в усіх областях, окрім промислового Сходу, і значно гірша в м. Києві: за щільністю забруднення на 1м² учетверо перевищуються середньо-українські показники.

Також під впливом міграції змінюється соціальна структура, етнічний склад, розміщення та розселення населення.

На соціально–економічне становище регіону міграція впливає з декількох параметрів. *Міграція тісно пов'язана з рівнем розвитку продуктивних сил і їх розміщенням* у різних регіонах. Високий рівень мобільності населення забезпечує більш повне використання робочої сили, перерозподіл її між індустріальними центрами та неіндустріальними. Експерти стверджують, що ступінь рухливості населення відображає і загальний рівень розвитку країни. До найбільш вагомих загроз належать наступні:

- міжрегіональні міграції здатні заподіяти серйозну шкоду економічному та трудовому потенціалу регіонального ринку;
- внаслідок скорочення внутрішнього попиту міжрегіональні міграції можуть також поглибити зниження виробництва в окремих секторах економіки;
- надмірна концентрація мігрантів у межах конкретної території загрожує стрімким та різким загостренням проблеми безробіття на відповідному регіональному ринку праці;
- за цією ж причиною на регіональному рівні може скоротитися доступ до житла та соціальних послуг, а це означає, що з'являться додаткові чинники соціальної диференціації населення та загроза маргіналізації нової його частини і погіршення стану груп, що віднесені на узбіччя соціального життя;
- унаслідок того, що значна частина мігрантів не працює за фахом, реальною стає загроза нераціонального використання кваліфікаційного потенціалу мігрантів та зниження їх мотивації до праці;
- унаслідок того, що праця певних категорій мігрантів використовується в тіньовому секторі економіки, вони можуть становити загрозу подальшої криміналізації економіки під впливом міграції.

Численні спостереження та дослідження свідчать про те, що населення різних регіонів України неоднаковою мірою залучено в міграційні процеси. Питома вага мігрантів у загальній чисельності населення регіонів коливається від 13,5 % (Закарпаття) до 60,6 % (АР Крим), зростаючи з заходу на схід та з півночі на південь. Найбільше значення коефіцієнта валової міжрегіональної міграції за-

фіксовано у м. Києві та Севастополі, Київській, Донецькій, Дніпропетровській та Харківській областях, а найменше – у Чернівецькій, Житомирській і Херсонській областях³⁴ (табл. 2.12).

Експерти головною причиною такої ситуації вважають коловальні диспропорції в рівні соціально-економічного розвитку³⁵. Інструментом оцінки ефективності соціально-економічної політики є показники регіонального людського розвитку, що обчислюються на основі даних Держкомстату України за 29 показниками, що охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства: стан здоров'я населення, процеси відтворення населення, рівень життя, економічний розвиток, стан ринку праці, розвиток науки, рівень освіти та соціальний захист, розвиток соціальної інфраструктури, рівень криміногенної ситуації тощо³⁶.

Таблиця 2.12

**Міграційний рух населення України у січні–червні 2009 р.
(на 1000 осіб)**

Регіон	У межах України			Зовнішня міграція		
	Прибулі	Вибулі	Приріст	Прибулі	Вибулі	Приріст
Україна	9,8	9,8	–	0,7	0,4	0,3
АР Крим	10,5	9,7	0,8	1,9	0,7	1,2
Вінницька обл.	12,8	13,0	–0,2	0,9	0,4	0,5
Волинська обл.	13,0	12,1	0,9	0,4	0,4	0,0
Дніпропетровська обл.	8,5	8,8	–0,3	0,5	0,3	0,2
Донецька обл.	8,0	8,3	–0,3	0,7	0,5	0,2
Житомирська обл.	11,6	11,7	–0,1	0,4	0,2	0,2
Закарпатська обл.	4,7	5,1	–0,4	0,2	0,5	–0,3
Запорізька обл.	8,4	8,6	–0,2	0,9	0,5	0,4
Івано–Франківська обл.	7,7	7,5	0,2	0,3	0,2	0,1
Київська обл.	10,7	9,9	0,8	0,4	0,2	0,2
Кіровоградська обл.	8,4	9,5	–1,1	0,3	0,2	0,1
Луганська обл.	9,6	9,9	–0,3	0,5	0,7	–0,2
Львівська обл.	8,5	9,1	–0,6	0,1	0,2	–0,1
Миколаївська обл.	9,4	10,0	–0,6	0,8	0,3	0,5

Закінчення табл. 2.12

Регіон	У межах України			Зовнішня міграція		
	Прибулі	Вибулі	Приріст	Прибулі	Вибулі	Приріст
Одеська обл.	10,2	9,9	0,3	1,7	0,3	1,4
Полтавська обл.	13,0	12,1	0,9	0,4	0,2	0,2
Рівненська обл.	10,7	11,3	-0,6	0,3	0,4	-0,1
Сумська обл.	11,8	12,4	-0,6	0,7	0,4	0,3
Тернопільська обл.	9,5	9,8	-0,3	0,3	0,3	0,0
Харківська обл.	8,8	10,0	-1,2	0,9	0,7	0,2
Херсонська обл.	11,1	11,2	-0,1	0,5	0,4	0,1
Хмельницька обл.	13,3	12,9	0,4	0,5	0,3	0,2
Черкаська обл.	12,5	11,6	0,9	0,5	0,2	0,3
Чернівецька обл.	8,9	8,8	0,1	0,7	0,3	0,4
Чернігівська обл.	12,3	11,6	0,7	0,7	0,4	0,3
м. Київ	10,0	8,8	1,2	1,3	0,4	0,9
м. Севастополь	7,1	5,0	2,1	2,3	0,8	1,5

Взаємозалежність міграційних процесів та соціально-економічного розвитку регіонів простежується на основі зіставлення показників міграційного руху з індикаторами соціально-економічного розвитку. Так, високі доходи мають люди переважно у Східній Україні – в Запорізькій, Донецькій і Дніпропетровській областях. Ці високо індустріалізовані області генерують найбільші обсяги валової доданої вартості на душу населення в країні (рис. 2.9). Вищою за середній рівень по Україні на березень 2009 р. заробітна плата за період з початку року (1736 грн) була зареєстрована лише в чотирьох регіонах – м. Києві (2973 грн), Донецькій обл. (1955 грн), Київській обл. (1834 грн), Дніпропетровській обл. (1810 грн). Найнижчий рівень спостерігався в Тернопільській (1277 грн), Волинській (1301 грн), Житомирській (1341 грн) областях.

З точки зору економіки, східні території найрозвиненіші, водночас вони мають значні демографічні проблеми, а показник людського розвитку в Луганській і Донецькій областях найнижчий у державі³⁷.

Має місце загальнодержавна деформація промислово-економічної структури виробництва, особливо в регіонах Західної України. Галузева відмінність економічного розвитку регіонів має значний вплив на зайнятість населення, рівень оплати праці між різними регіонами країни, що спричиняє диференціацію доходів населення залежно від місця проживання, тим самим негативно позначаючись

на соціальному захисті населення. Нераціональна галузева структура зайнятості на загальнодержавному та регіональному рівнях сприяють поширенню неадекватної зайнятості, тобто коли значна частина зайнятих осіб працює на посадах, що не відповідають їхній освіті. Відповідно значною є диференціація заробітної плати як за видами економічної діяльності, так і за регіональним розподілом.

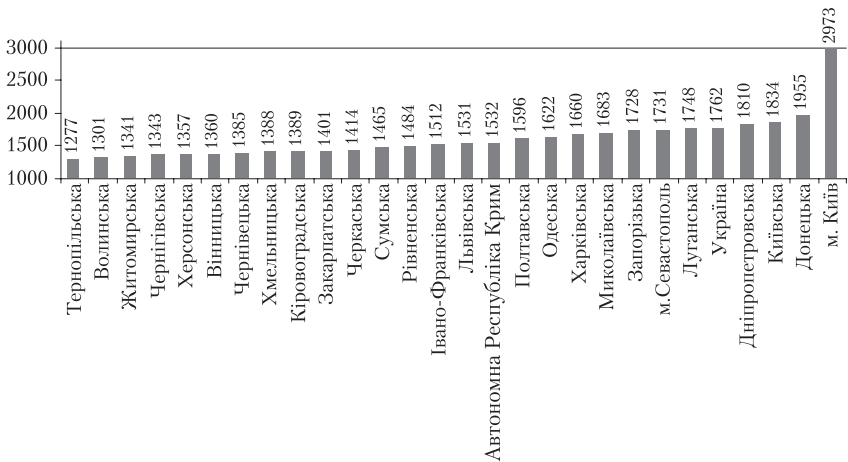


Рис. 2.9. Рівень середньої заробітної плати за регіонами за період з початку року в грн (січень–квітень)

Джерело: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2009/gdn/reg_zp_p/reg_zpp09_u.htm

Цифри свідчать про те, що шанси людей з різних регіонів знайти добре оплачувану роботу, прогледувати родину, отримати доступ до соціальних благ тощо дуже різняться. Можливість гідного життя залежить не від природних здібностей або результатів праці особи, а від місця проживання, що апріорі є несправедливим, оскільки нерівномірним є забезпечення конституційних норм.

Регіональні асиметрії соціально–економічного розвитку країни, низький рівень доходів, невідповідність міжгалузевих співвідношень у рівнях оплати праці та високі міжрегіональні відмінності, високий рівень безробіття окремих областей країни створюють складні проблеми щодо забезпечення національних стандартів життя населення певних регіонів, подолання бідності та ефективного використання трудових ресурсів. Зазначені причини активно впливають на внутрішні та зовнішні міграційні процеси як на рівні міста, так і регіону в цілому.

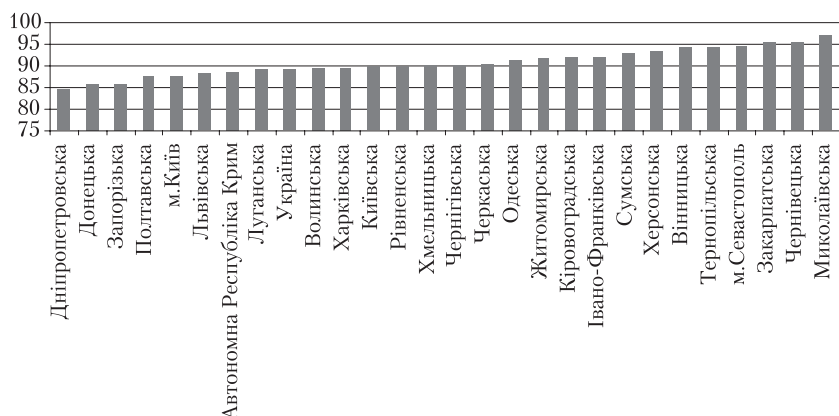


Рис. 2.10. Індеси реальної заробітної плати за регіонами у 2009 р., % до відповідного періоду попереднього року

Джерело: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2009/>

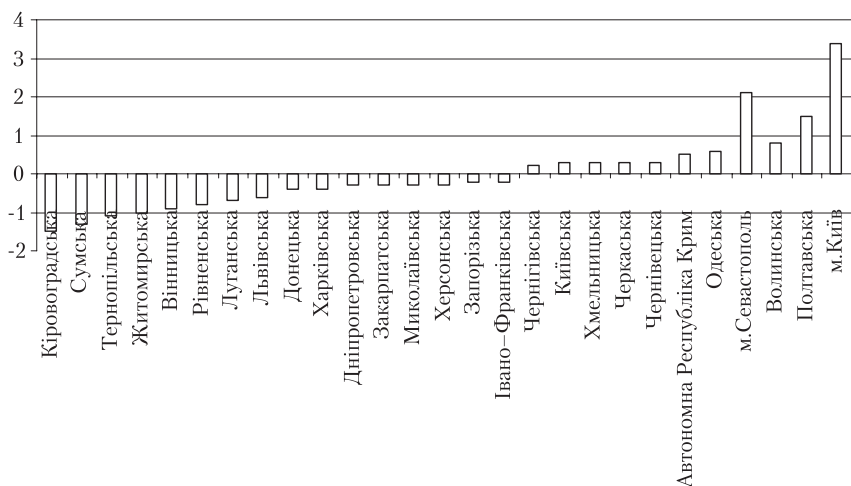


Рис. 2.11. Міграційний рух населення в межах України у січні–березні 2009 р. (перевищення прибулих над вибулими або приріст–скорочення)

Джерело: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2009/>

Досліджуючи міжрегіональні міграційні потоки, деякі дослідники за показниками міграційного сальдо територію України поділять

відповідно на дві зони – регіонів–реципієнтів та регіонів–донорів³⁸. Інші дослідники структурування ринків праці в Україні за принципом переміщення стаціонарних мігрантів проводять на основі міграційного районування території України.³⁹ Наприклад, деякі дослідники виділяють в Україні чотири міграційні зони⁴⁰ – Центральна, Східна, Південна та Західна – в межах кожної зони територіальні переміщення відбуваються найбільш інтенсивно. Це дає підстави дослідникам виокремити на їх основі ореоли макроринків праці, що поступово склалися під впливом функціонування регіональних комплексів різних рівнів. Відповідні дослідження до складу макроринків відносять райони певної соціально–економічної і навіть національної орієнтації. Вони переважно є територіальною організацією життєдіяльності населення, в межах якої безпосередньо функціонують регіональні ринки праці зі своїми специфічними ознаками⁴¹.

Інша типологія передбачає виокремлення груп регіонів, економічні інтереси, а також орієнтації господарських зв'язків, що не співпадають. Першу групу складають суб'єкти з переважно промисловим потенціалом. До них відноситься Донецький, Луганський, Запорізький регіони. Другу складають регіони з так званим торговим капіталом. До цієї групи належать Київська, Дніпропетровська, Харківська, Одеська, Чернівецька області та АР Крим. Інші складають сільськогосподарські регіони.

Якщо розглядати регіони за структурою поселень, що вирішальним чином координує міграційні потоки, то можна виділити регіони з міським та сільським типом поселення. Саме міграції за напрямом місто–село було найбільш розповсюдженим явищем у країні. Найгустіша мережа міст характерна для Донецької (51 місто), Луганської (37), Київської (25), Одеської та Харківської (відповідно 18 і 17) областей. Найменше їх у Миколаївській та Херсонській (до 9 у кожній), Рівненській, Закарпатській та Волинській (відповідно 10, 10, 11).

Найбільше селищ міського типу зосереджено у Східній (446) та в Західній (327) економічних зонах. Найменше їх у Південній економічній зоні – 138. Найпоширеніші селища міського типу – індустріальні, що характерно для Східної економічної зони, та змішаного типу (адміністративно–агропромислові) – в Західній економічній зоні; курортні ж найбільш характерні для Південної економічної зони, а також у регіоні, що прилягає до зони Українських Карпат.

Біцентричні та поліцентричні міські агломерації характерні для районів інтенсивного розвитку сучасної важкої індустрії у Східному та Придніпровському економічних районах: Донецько–Макіївська, Дніпропетровсько–Дніпродзержинська, Горлівсько–Єнакіївська та ін.

Функціонально виділяють столицю держави Київ – головний адміністративно–політичний, індустріальний, науковий і культур-

ний центр. Крім того, є 24 міста–центри адміністративних одиниць, що відзначаються багатофункціональністю. До багатогалузевих промислових центрів належать Кривий Ріг, Нікополь, Маріуполь, Горлівка, Макіївка та ін., одногалузевих – Торез, Шостка, Делятин тощо. Окремо виділяють транспортні центри: Здолбунів, Жмеринка, Фастів, Козятин та ін.

Чисельність сільського населення в Україні постійно зменшується. Сільське населення переважає ще у Вінницькій (53 %), Закарпатській (61 %), Івано–Франківській (56 %), Рівненській (52 %), Тернопільській (56 %), Чернівецькій (57 %) областях, тобто в західній частині України та на Поділлі, де промисловість розвивалася повільніше, ніж на сході нашої країни. Найменша частка сільського населення у Донецькій (10 %), Луганській (14 %), Дніпропетровській (16 %), Харківській (21 %) областях та ін.

На теренах країни в системі сільського населення і розселення поширене таке негативне явище, як депопуляція, особливо в Чернігівській, Сумській, Полтавській, Житомирській, Черкаській, Вінницькій, Кіровоградській, Дніпропетровській областях.

Барометром депопуляції, регресу на селі стала вся система сільського розселення. Приблизно половина малих сіл країни знелюднена. Деякі «теоретики» вважали це прогресивним явищем, оскільки так нібито ліквідували так звані неперспективні села, а все сільське населення концентрувалося у великих «опорних» поселеннях, прообразах універсальних, передових, «комуністичних» сіл. Це призвело до абсолютної відсталості села, нестачі сучасного житла, комунальних послуг, мережі шкіл, медичних і культурних закладів. Унаслідок цього виникла незворотна міграція у міста.

Саме за межами визначених міграційних зон відбувалися інтенсивні міграційні процеси. Вони мали вияв у так званій «маятниковій» міграції, що була гнучким регулятором, за допомогою якого забезпечувалася відповідність робочих місць, що існували, та трудових ресурсів у кількісному та якісному аспектах. Ця міграція відбувалася переважно за рахунок підвищеної територіальної, галузевої, професійної і соціальної мобільності сільського населення. Треба відмітити, що внаслідок відсутності якісного статистичного обліку, пересування населення в межах України в повному обсязі супроводжується певними труднощами.

Максимальна кількість маятникових мігрантів у розрахунку на 1000 осіб сільського населення відмічалася у тих регіонах, які, по–перше, мали найбільшу кількість вакантних робочих місць у містах та дефіцит кадрів, по–друге, мали відповідну демографічну базу для маятникової міграції із сільської місцевості, і по–третє, були забезпечені густою транспортною мережею.

Асиметрії в розвитку територій стають дедалі загрозливішими. У кожній області є дві–три депресивні території, кілька сотень міст і селищ живуть практично за рахунок одного містоутворювального підприємства, що значно ускладнює забезпечення соціальних гарантій⁴². Цей тренд завдавав серйозних збитків регіональним рынкам праці, економічному та трудовому потенціалу регіонів.

Диспропорції існують і в середині регіонів. Особливо це помітно на прикладі Києва, де нині зосереджена переважна більшість фінансових ресурсів країни. Погляд на більш загальну картину розподілу доходу за областями свідчить, що різниця в матеріальному добробуті між забезпеченими і малозабезпеченими областями (це відповідно східна та південна частини країни) значно менша, ніж між Києвом та будь-яким іншим регіоном, який для України за значенням є середнім. Розрив між областями з найбільшим і найменшим ВВП на душу населення є майже триразовим, а якщо порівнювати зі столицею, то цей розрив подвоюється.

Загалом Київ акумулює 15,9 % мешканців України, які проживають поза межами регіону народження (це утричі більше від частки Києва в загальній чисельності населення країни)⁴³. За даними Київського державного центру зайнятості упродовж 2009 р. тільки з Чернігівської обл. до Києва приїхало 1,8 тис. осіб, з Харківської – 1,7 тис., з Житомирської – 1,6 тис. робітників. Менше прагнуть на роботу до столиці мешканці Волинської та Закарпатської областей, звідки працювати до Києва приїхало тільки 300 осіб.

Підвищена інтенсивність поїздок на роботу до Києва зафіксована в тих районах, через які проходять магістральні залізниці. У Чернігівській обл. регіон підвищеної інтенсивності поїздок до Києва сформувався вздовж залізниці Київ–Москва, зокрема у Ніжинському районі, що відділений від Київської обл. територіями двох районів, інтенсивність маятникових поїздок до Києва удвічі вища, ніж у Козелецькому – найближчому до столиці серед районів Чернігівщини. В Житомирській обл. до лідерів за інтенсивністю маятникових поїздок до Києва належить низка районів, що не межують з Київщиною, але мають залізничне сполучення (Бердичівський, Андрушівський)⁴⁴. Такі особливості територіальної диференціації інтенсивності маяткової мобільності передусім пояснюються меншою вартістю проїзду електричками порівняно з проїздом автобусами. В містах обласного підпорядкування, що належать до приміської зони Києва, частка працюючих у столиці серед зайнятого населення в 1,3–1,8 разу менша порівняно з районами, на території яких ці міста розташовані. Це пояснюється більшими можливостями зайнятості за наймом у містах порівняно із селами, а також тим, що для сільських мешканців наявність такого надійного джерела

прибутків, як особисте підсобне господарство, дозволяє погоджуватися на менш оплачувану роботу у столиці.

На основі економічного аналізу дослідники прогнозували⁴⁵, що в подальшому при зниженні екстенсивних чинників вивільнення робочої сили ємкість ринків у містах буде зменшуватися і тенденції до скорочення масштабів трудової маятникової міграції сільських мешканців посиляться.

Тенденція до поступового переходу від збільшення абсолютних показників і показників інтенсивності даного процесу до їх зменшення, що прогнозувалася дослідниками декілька років тому⁴⁶, чітко виявилася у 2009 р., коли майже усі обласні центри мали від'ємне міграційне сальдо, включаючи м. Київ. Так, за неофіційними даними (звіти профспілок, центрів зайнятості, статистика ріелторських агентств та дані міського управління статистики) з початку року столицю покинуло понад 800 тис. осіб⁴⁷ (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Абсолютні дані прибулих, вибулих, міграційного приросту населення (січень–липень 2009 р.)

Регіон	Число прибулих	Число вибулих	Приріст
м. Київ	17 832	18 225	–393
Дніпропетровська обл.	1 699	5 121	–3422
м. Харків	2 275	5 134	–2859
м. Одеса	2 584	4 020	–1436
м. Рівне	764	1 153	–389
м. Суми	689	1 533	–844
м. Житомир	1 024	2 089	–1065
м. Ужгород	327	544	–217
м. Львів	236	293	–57
м. Чернігів	280	194	86

Джерело: офіційні дані головних управлінь статистики відповідних обласних адміністрацій

2009 рік став переламним, коли позитивне міграційне сальдо отримали районні центри. Винятком навіть не є західні та південні райони, що протягом попередніх років демонстрували стійку тенденцію до міграцій в обласні центри.

Таким чином, можна констатувати, що соціально–економічні чинники зростання трудової маятникової міграції вичерпані. Це може свідчити про те, що екстенсивне розширення форм і сфер зайнятості вже не передбачається, у зв'язку з чим потреба великих міст у робочій силі вже не зростає, як в попередні роки. Безумовно, ця тенденція пов'язана не тільки зі зниженням попиту на робочу силу у великих містах, а й з кризовими явищами в економіці.

Існуючі протиріччя місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів, породжені певною недосконалістю Стратегії державної регіональної політики, зокрема відсутності у Державній стратегії регіонального розвитку (затвердженій Постановою КМУ у 2006 р.) чітко виокремлених питань, пов'язаних з трудовою міграцією, та відсутністю чіткої державної міграційної стратегії призвели до:

- значного відставання від європейських країн і навіть наших найближчих сусідів за показниками рівня і якості життя громадян;
- різких відмінностей між містом і селом;
- нестачі людських ресурсів, викликаних демографічною кризою та посиленням трудової міграції тощо.

Сучасні тенденції міжрегіональної міграції в країні набули принципово інших рис порівняно з попередніми роками. Вони містять елементи соціально–економічних загроз розвитку регіонів, зокрема загроз деіндустріалізації і деградації ринків, поглиблення економічного зниження. Така ситуація потребує нового розуміння регіональної політики України як цілісного комплексного явища, а також невідкладного вироблення мети та напрямів сучасної регіональної політики і розроблення відповідних пріоритетів.

Питання регулювання міграційних процесів є актуальними для місцевих органів державної влади. Тому аналіз впливу міграції на основні процеси соціально–економічного розвитку, розгляд негативних та позитивних рис цього явища є надзвичайно важливим з погляду обґрунтування міграції як одного з чинників розвитку територій.

Існуюча асиметрія регіонального розвитку, відсутність допомоги з боку держави й працюючих механізмів зниження соціально–економічної і правової асиметрії призводить до того, що регіони (особливо прикордонні) продовжують в економічному плані орієнтуватися на своїх прикордонних сусідів з інших країн, що відіграють роль потужних силових полів. Подолання цих диспропорцій – стратегічне завдання, від якого в кінцевому рахунку залежить майбутнє всієї країни.

Здійснений аналіз засвідчує, що ситуація в багатьох регіонах є критичною, загрозливими стають територіальні диспропорції, деградація села, криза міської поселенської мережі. Подолання диспропорцій соціально–економічного розвитку регіонів та зниження контрастності показників якості життя громадян не може обме-

жуватися підвищенням ефективності використання економічного, демографічного, соціального, культурного, ресурсного потенціалу кожного населеного пункту – потрібні кардинальні зрушення.

З метою покращання соціального захисту населення на регіональному та місцевому рівнях пріоритетом має стати розвиток промисловості та сфери послуг через створення нових робочих місць з відповідним зростанням чисельності зайнятого населення та перегляд існуючих робочих місць з урахуванням європейських стандартів щодо умов, охорони і безпеки праці, при цьому заробітна плата має реально відтворювати трудовий потенціал працюючих, а не бути індикатором дешевої робочої сили.

Потрібне також переосмислення міграційної політики в конкретних регіонах стосовно до умов ринкової економіки. Необхідною є концепція міжрегіональної міграційної політики. Зробити це потрібно в рамках загальної програми соціально-демографічного відродження регіонів та зниження концентрації населення у містах.

2.8. Проблеми ефективності державного управління соціальною сферою регіонів: поділ відповідальності між центром і регіоном

Одним з пріоритетів державної політики є соціальна спрямованість економіки, в якій однією з головних сфер діяльності є розвиток соціальної сфери на найближчому до людини – місцевому рівні. З метою реалізації конституційного права громадян на соціальний захист держава має забезпечити відповідну якість надання соціальних послуг, і в першу чергу – через удосконалення системи управління соціальним розвитком територій. При цьому реформування управлінських підходів у сфері соціального розвитку стосується не лише центральних, а й більшою мірою місцевих органів виконавчої влади. Основна проблема у цьому аспекті полягає в оптимальному поєднанні місцевих і загальнодержавних інтересів та в реалізації цілеспрямованої соціальної політики на місцях в умовах обмеженості ресурсів. При цьому саме на рівні громад досягається більша ефективність прийняття управлінських рішень, результативність соціальної політики, а також можливість залучення громадян не лише до процесу споживання послуг, а й у їх виробництві.

Елементи соціальної політики на рівні регіону, співвідношення функцій і повноважень різних рівнів влади досить широко досліджуються у працях вітчизняних учених: О. С. Амоші,⁴⁸ О. С. Власюка,⁴⁹ М. І. Долішнього,⁵⁰ Е. М. Лібанової,⁵¹ О. Ф. Новікової та інших. Так, серед науковців відсутня єдина точка зору щодо співвідношення повноважень держави та регіону у сфері управління соціальним

розвитком кожної окремої території. Дійсно, більшу частину «соціальних» повноважень і управлінських функцій держава залишає за собою, передаючи на регіональний рівень лише певною мірою «транзитні» функції. Але цілком очевидно, що низька результативність соціальної політики відображається у вигляді посилення соціального напруження саме на місцевому рівні та може використовуватися як засіб політичної боротьби. Так, «при функціонуванні будь-якого суспільства інтереси місцевого соціального середовища є самостійним значущим чинником політичного тиску»⁵². Особливу увагу дослідників завжди привертало питання регіональної нерівномірності у забезпеченні послуг соціальної сфери: «У будь-якій продуктивно працюючій системі є лідери і є аутсайтери, але у соціальній системі ми маємо забезпечити єдині національні стандарти рівня життя, єдині національні соціальні стандарти»⁵³.

Динамічний розвиток середовища життєдіяльності людини, потреба систематичного підвищення соціальних стандартів вимагають зміни пріоритетів соціальної політики на регіональному і місцевому рівнях, а також перегляду повноважень органів влади різних рівнів як суб'єктів управління соціальним розвитком країни. Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. визначено, що метою реформування системи державного управління та місцевого самоврядування має стати створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій⁵⁴. Більшість повноважень, що безпосередньо стосуються розвитку громадян, за принципом субсидіарності має бути передано для забезпечення на рівень громад. Натомість практика управління соціальним розвитком регіонів засвідчила, що повноцінної децентралізації цих повноважень на користь органів місцевого самоврядування досі не відбулося. Крім того, дієвість регіональної соціальної політики залишається вкрай низькою через недосконалість розвитку міжбюджетних відносин у державі, власна ж соціальна політика регіонів ще не набрала системного вигляду. Це призводить до розмивання головної мети будь-яких трансформацій – створення умов для всебічного людського розвитку, і в першу чергу – на рівні територіальних громад. Таким чином, на сьогодні **діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління соціальним розвитком бракує ефективності**, що обумовлено наступним:

- незначними обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади;
- недостатньою податковою базою, зокрема місцевих податків та зборів;

- недосконалістю законодавства щодо прав органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій організовувати послуги у громаді, визначати нормативи, стандарти цих послуг;
- надмірною залежністю місцевого самоврядування від рішень центральної виконавчої влади, зокрема в питаннях планування соціального розвитку, формування і виконання місцевих бюджетів;
- відсутністю чіткого розподілу функцій у системі соціальних послуг між органами державної влади, місцевого самоврядування та надавачами послуг тощо.

Протягом 2008–2009 рр. у регіонах спостерігалася низка небезпечних негативних тенденцій у соціальній сфері, зокрема зменшення добробуту громадян, які разом зі скороченням надходжень до бюджетів усіх рівнів загострили проблеми соціального розвитку регіонів. Ці тенденції були мультипліковані кризовими явищами в економіці. Серед них найгострішими є наступні.

1. Негативна динаміка заробітної плати. Сповільнення темпів приросту реальної заробітної плати почалося у січні–травні 2008 р., коли її приріст по Україні склав 10,4 % проти 12,1 % у січні–травні 2007 р. Загалом реальна заробітна плата зростала у всіх регіонах і її приріст коливався у межах 3,5 %–15,3 % (Одеська обл. та Волинська обл. відповідно), але лише у 7 регіонах її приріст перевищував показник січня–травня 2007 р. Уже у листопаді 2008 р. зменшення середнього розміру заробітної плати відбулося у всіх 27 регіонах, найбільше – у Дніпропетровській обл. (19,6 %), найменше – у Хмельницькій обл. (2,2 %). У грудні 2008 р. збереглася диференціація заробітної плати за регіонами: традиційно низьким був розмір середньої заробітної плати у Волинській (1522 грн), Кіровоградській (1555 грн), Житомирській (1568 грн), Черкаській (1577 грн) областях, ледве перевищуючи дві третини середнього рівня по Україні. Передусім з територіальною диференціацією заробітної плати пов'язані розбіжності в цінах, а отже і в купівельній спроможності заробітної плати працівників бюджетної сфери, соціальних гарантій у цілому тощо.

Повільна динаміка заробітної плати була характерною і для 2009 р. За даними Кабінету Міністрів України середньомісячна номінальна заробітна плата штатного працівника за січень–жовтень 2009 р. становила 1870 грн і зросла порівняно з відповідним періодом попереднього року лише на 4,6 %. Лише у 4 регіонах заробітна плата перевищила середню по Україні: у м. Києві (3224 грн), Донецькій обл. (2204 грн), Дніпропетровській обл. (2033 грн), Київській обл. (2030 грн). Найнижчий рівень заробітної плати, який не перевищував 77 % середнього по Україні, спостерігався у Тернопільській, Волинській, Чернігівській та Херсонській областях.

2. Протягом 2008–2009 рр. спостерігалось зростання заборгованості з виплати заробітної плати. Найбільше зростання суми боргу перед працівниками економічно активних підприємств спостерігалось у регіонах з переважанням промисловості у структурі валового регіонального продукту, в яких більшою мірою проявилися ознаки кризи: зниження обсягів виробництва, втрата темпів зростання заробітної плати тощо. До цих областей належать, зокрема Донецька, Луганська, Львівська; на них припадає найбільша частка працівників, яким не виплачена заробітна плата. Упродовж грудня 2008 р. порівняно з кінцем листопада обсяг заборгованості з виплати заробітної плати було зменшено у 26 регіонах на 35,3 % (або на 613,2 млн грн), у тому числі найбільше у Закарпатській, Івано–Франківській, Рівненській та Луганській областях (на 64,6–59,3 %), а зростання на 4,5 % допущено лише у Житомирській обл. Позитивна тенденція щодо зменшення обсягів заборгованості для інших 26 регіонів була знівельована у січні 2009 р. – обсяги заборгованості знову зросли у всіх регіонах.

У цілому з економіки обсяг невиключеної заробітної плати на початок листопада 2009 р. становив 8 % фонду оплати праці, нарахованого за жовтень. У регіональному розрізі найвищим цей показник був у Кіровоградській (16,2 % фонду оплати праці), Луганській (13,4 %), Сумській (13,4 %), Харківській (12,2 %) та Житомирській (12,0 %) областях, а найнижчим – у Івано–Франківській (2,4 %) та Чернівецькій (3,1 %) областях.

3. З початку 2008 р. спостерігається активізація інфляційних процесів. Так, індекс споживчих цін у травні 2008 р. до грудня 2007 р. склав 114,6 % проти 101,9 % у травні 2007 р. до грудня 2006 р. Показовим у цьому аспекті є те, що темпи зростання доходів громадян перевищують динаміку зростання ВВП. За даними Міністерства економіки України при зростанні ВВП на 6,4 % у січні–травні 2008 р. реальна заробітна плата зросла на 10,4 %. Значення інфляційного показника у регіонах варіювало від 109,0 % у Тернопільській обл. до 117,9 % в Одеській. Пік інфляційної активності припав на березень та квітень 2008 р., коли за місяць ціни зростали відповідно на 3,8 % та 3,1 %. Індекс споживчих цін у грудні 2009 р. до відповідного періоду 2008 р. склав 112,3 % в середньому по Україні та коливався від 114,8 % в АР Крим до 109,50 % у Київській обл.

4. У січні–вересні 2009 р. збереглася міжрегіональна диференціація видатків з місцевих бюджетів на одну особу. При середньому в Україні розмірі видатків з місцевих бюджетів на одну особу 1926,5 грн у Луганській, Донецькій, Сумській областях значення цього показника становило відповідно 1697,2 грн, 1715,6 грн та 1714,9 грн. При цьому, наприклад відповідний показник м. Києва склав 3013,1 грн тощо.

Якщо врахувати, що у зазначеному періоді сукупна частка видатків на соціально–культурну сферу у загальному фонді місцевих бюджетів зросла до 88 %, очевидною стає різниця у фінансуванні соціальної сфери на регіональному і місцевому рівні, що часто перевищує 500 і навіть 1000 грн на одну особу на рік. Поряд з цим у січні–вересні 2009 р. зменшилися доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) на одну особу в середньому на 40,4 грн (або на 3,9 %), що посилює патерналістські очікування населення та майже повністю перекладає тягар соціального розвитку територій на державу. Так, частка видатків соціального спрямування у Державному бюджеті України у січні–вересні 2009 р. збільшилася і становила 47,5 %, що перевищує відповідні показники 2007 і 2008 років. За 9 місяців 2009 р. обсяг видатків з місцевих бюджетів на соціально–культурну сферу зріс на 10,3 % порівняно з відповідним періодом 2008 р. і склав 68,2 млрд грн.

Вагомим елементом соціальної сфери регіонів є **система надання послуг населенню, яка здійснюється через об'єкти соціальної інфраструктури**. Побудова мережі закладів соціальної інфраструктури базується на обрахунку контингенту споживачів соціальних послуг та штату працівників, які повинні ці послуги надавати. Причому послуги, як правило, надаються за місцем постійного проживання. Така норма відповідала попередній системі розселення. Натомість нині прошарок споживачів соціальних послуг є досить мобільним, і потенційні користувачі соціальних послуг бажають отримувати їх за місцем роботи, за місцем реєстрації чи фактичного проживання. З одного боку, це створює перевантаження для закладів соціальної сфери внаслідок збільшення кількості звернень до них без відповідного фінансового забезпечення. З іншого боку, громадяни не повинні залежати від бюрократичних перепон при намаганні реалізувати свої конституційні права у соціальній сфері. Тому вихід із такого становища якраз і полягає у додатковому фінансуванні закладів, збільшенні їх мережі у місцях, де для цього наявні передумови – в першу чергу, у великих містах.

Поряд з цим критична ситуація щодо розвитку закладів соціальної інфраструктури склалася у сільських населених пунктах. Через невиконання завдань Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. і проекту Міжнародного банку реконструкції та розвитку «Фонд соціальних інвестицій» майже половина сіл не мають шкіл та закладів охорони здоров'я, дві третини – дошкільних закладів освіти, 40 % – клубів і будинків культури тощо. Крім того, за даними Рахункової палати України, з 449 загальноосвітніх навчальних закладів, на будівництво яких виділялися кошти державного бюджету у 2007–2008 рр., введено в експлуатацію тільки 331 об'єкт, у тому числі за рахунок коштів місцевих бюджетів

та інших джерел фінансування – 215. Дошкільних закладів уведено в експлуатацію 165 з 384 профінансованих; лікарських амбулаторій – 175 з 382; фельдшерсько–акушерських пунктів – 111 з 279; фізкультурно–спортивних закладів – 94 з 1746. При цьому в багатьох випадках кошти державного бюджету направлялися на будівництво нових об'єктів соціальної сфери, тоді як соціальні заклади з високим рівнем готовності продовжували руйнуватися.

Отже, **причини низької ефективності соціальної політики на регіональному і місцевому рівні** криються у наступному:

- зниженні активної позиції органів виконавчої влади всіх рівнів у вирішенні соціальних питань та збереженні соціальних надбань;
- відсутності чітких вмотивованих підходів щодо фінансування секторів соціальної сфери як на загальнодержавному, так і на регіональному і місцевому рівнях;
- різкому зниженні обсягів фінансування з боку держави, що призвело до прямого розпаду освіти та охорони здоров'я, звело до критичного мінімуму кількість безкоштовних послуг;
- нерозвиненості місцевих ініціатив щодо реалізації соціальних благ, проведення соціальної роботи;
- значному рівні безконтрольної комерціалізації соціальних і культурних послуг, що відсторонила від якісного обслуговування більшу частину населення;
- декларативному характері децентралізації, що не супроводжується відповідним перерозподілом ресурсів між центром та регіонами.

Забезпечення соціальної стабільності в Україні передбачає зміни в системі механізмів територіального управління соціальним розвитком. Необхідно чіткіше окреслити стратегічні орієнтири розмежування функцій соціального управління між центром та регіонами, їх взаємну відповідальність за суспільний поступ у країні.

Стратегічним завданням реформування управління соціальною сферою є забезпечення кардинальних змін в її розвитку на всіх рівнях організаційної ієрархії з метою більш якісного відтворення соціальних відносин. Насамперед це пов'язано з:

- підвищенням компетенції територіальних громад щодо реалізації делегованих їм функцій з формування власних організаційно–господарських структур соціального управління;
- моніторингом змін стану соціального життя в регіоні, з розвитком міжрегіональних схем розселення та соціальної інфраструктури;
- розробленням територіальної організації системи обслуговування населення;
- розвитком множинності форм організації обслуговування населення та конкуренції за рахунок децентралізації мережі об'єктів державної форми власності;

- удосконаленням та створенням нової соціальної інфраструктури, в тому числі для розвитку системи страхових послуг;
- чітким та прозорим контролем за цільовим використанням ресурсів, наглядом за відповідністю функціонування та розвитку локальних систем обслуговування населення тощо.

Для якнайшвидшого **вирішення проблем управління соціальним розвитком регіонів необхідно** прийняти на законодавчому рівні нормативні документи щодо затвердження механізмів подальшого реформування галузей соціальної сфери в регіонах з метою більш повного забезпечення основних конституційних соціальних гарантій громадян; підвищити роль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо збалансованості грошових надходжень і видатків громадян, надання матеріального підтримання населенню.

Разом з чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між загальнодержавним і місцевими рівнями **центр ваги управління соціальною сферою має бути перенесений на місцевий рівень**. Це сприятиме покращенню планування послуг, дозволить враховувати потреби в них, місцеві особливості надання послуг тощо. Організаційна структура надання послуг у соціальній сфері потребує реформування на основі залучення різних механізмів фінансування послуг соціальної сфери, тобто використання не тільки державних джерел (державного чи місцевого бюджетів). Приватний сектор за умови створення механізмів його мотивації до надання послуг у цій сфері міг би бути постачальником у цій сфері, наприклад, за принципом співфінансування витрат. Розвиток системи соціальних послуг на рівні місцевої громади забезпечить:

- цільову спрямованість, поглиблення адресності, покращення якості життя людей;
- ефективність розподілу та використання ресурсів завдяки кращому реагуванню на потреби людей;
- чіткий взаємозв'язок між коштами, що сплачують платники податків, і рівнем послуг, що надаються у громаді за рахунок цих коштів;
- сприятливі умови для надання соціальних послуг недержавними суб'єктами.

Основними напрямками трансформації відносин між регіональними та центральними органами влади у сфері управління соціальним розвитком є такі:

- надання прав місцевій владі вносити зміни до системи місцевих податків і зборів; стягнення прибуткового податку за місцем проживання, а не за місцем роботи;
- забезпечення доступу місцевої влади до фінансових ринків та кредитних ресурсів;

- встановлення нових критеріїв відповідальності керівників органів місцевого самоврядування та розпорядників бюджетних коштів (юридичної, фінансової та особистої);
- впровадження нових принципів та механізмів взаємовідносин «влада–громадськість» щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю;
- зміна грошового забезпечення регіональних соціальних програм, виходячи із змін функцій щодо забезпечення належного розвитку соціальної сфери регіонів і надання населенню соціальних послуг належної якості;
- покладення обов'язків щодо надання базових медичних та освітніх послуг на регіональну владу;
- передача бюджетних видатків на фінансування медичних послуг установами загальної та спеціалізованої лікувально–профілактичної допомоги (першого та другого рівнів) органам місцевого самоврядування обласного рівня.

Таким чином, вирішальну роль у вирішенні соціальних завдань на місцевому рівні відіграє взаємодія органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Названі органи влади спільно організовують систему адресної соціальної допомоги пільговим і незаможним категоріям населення; реалізують програми соціальної допомоги; організовують роботу центрів соціального обслуговування, центрів соціальної допомоги родині та дітям, соціальних притулків, фінансованих за рахунок коштів пропорційно державних і місцевих бюджетів; організовують і беруть під контроль літній та зимовий відпочинок дітей і підлітків; реалізують міські програми у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення, культури, фізичної культури та спорту, спортивні бази. Одним з напрямів вирішення проблем в управлінні соціальною сферою на місцях також має стати реально **діюча взаємодія місцевих органів виконавчої влади та уряду** при вирішенні наступних питань:

- розробленні та здійсненні відповідно до перспективних планів розвитку територій політики у сфері соціальної захищеності населення, охорони здоров'я, освіти, культури і спорту;
- здійсненні розвитку мережі установ соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури і спорту;
- господарське, матеріально–технічне забезпечення діяльності установ соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури і спорту;
- забезпеченні розвитку освіти на місцях, координування діяльності організацій, підприємств і установ незалежно від відомчої підлеглості з питань розвитку освітньої системи регіонів;
- розвиток системи підготовки та перепідготовки педкадрів;

- організації роботи з надання населенню всіх видів лікувально–профілактичної допомоги;
- організації пенсійного забезпечення, медико–соціальних експертиз, реабілітації інвалідів;
- здійсненні державної політики у сфері охорони і використання історико–культурного спадку, здійсненні спільного регулювання та нагляду з питань фізичного виховання і спорту, підготовленні спортсменів;
- удосконаленні комплексних заходів щодо регулювання ринку праці та зайнятості населення.

Отже, організація життєдіяльності територіальної громади є однією з основних функцій місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На них покладено відповідальність за виконання делегованих державою повноважень, вони мають впливати на організацію роботи підприємств, установ і організацій, розташованих на території громади, контролювати ефективне використання земельних ресурсів, об'єднувати громаду для вирішення місцевих проблем, формувати бюджет, шукати додаткові джерела ресурсів тощо. Забезпечення соціальної стабільності в Україні передбачає зміни в системі механізмів територіального управління соціальним розвитком. Необхідно чіткіше окреслити стратегічні орієнтири розмежування функцій соціального управління між центром та регіонами, їх взаємну відповідальність за суспільний поступ у країні.

¹Долішній, М. Ринкові механізми регіонального управління / М. Долішній, О. Мошенець // Регіональна економіка. – 2001. – № 1. – С. 7–17.

²Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні : Національна доповідь / К. О. Ващенко, З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. М. Геєць, Е. М. Кужель, О. В. Лібанова [та ін.]. – К. : Держкомпідприємництво, 2008. – 226 с.

³Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 73–96; Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 433–553.

⁴Концепція і стратегія розвитку та розміщення продуктивних сил України. – Київ, РВПС України НАН України, 2003. – 284 с.; Данилишин, Б. М. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка : навч. посіб. / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пепа; за ред. Б. М. Данилишина. – Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект – Поліграф», 2007. – 688 с.

⁵Черевко, О. В. Стратегія соціально–економічного розвитку регіонів України : монографія. – Черкаси : Брама–Україна, 2006. – 424 с.; Регіони України: проблеми та пріоритети соціально–економічного розвитку : монографія / за-

ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.; *Долішній, М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

⁶*Воротін, В. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія . – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 4.

⁷Там само. – С. 67.

⁸[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.budget.rada.gov.ua/>

⁹[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/>

¹⁰*Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин* : постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року № 1782, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1053.1781.0>

¹¹*Концепція реформування місцевих бюджетів* : розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23 травня 2007 року №308–р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=1526>

¹²*Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань* : закон України від 1 липня 2004 року № 1953–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1953-15>

¹³*Шумахер, У.* Фінансовий федералізм у Федеративній Республіці Німеччина/ Фонд «Україна–США». Програма сприяння парламентам України. – С. 7.

¹⁴*Masgrave, R.* The Theory of Public Finance. – New York, McGraw–Hill, 1959; *Oats, W.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37/ – Р. 1120–1149.

¹⁵*Інноваційна діяльність регіонів України* // Науково–практичний бюлетень Державного агентства України з інновацій та інвестицій. – 2009. – № 2(5). – С. 37–60.

¹⁶*Муніципальний менеджмент* : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

¹⁷*Бюджетний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

¹⁸*Про місцеве самоврядування в Україні* : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹⁹*Про цінні папери та фондовий ринок* : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.

²⁰*Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичань, що провадяться органами місцевого самоврядування* : указ Президента України // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – С. 9.

²¹*Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик* : рішення Держкомісцінних паперів від 07.10.2003 № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – С. 245. – Ст. 2336.

²²*Бюджетний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

²³*Про затвердження Порядку визнання емісії цінних паперів недобросовісною та недійсною* : рішення Держкомісцінних паперів від 02.02.2009 № 52 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 15. – С. 65. – Ст. 486.

²⁴Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2007 р. // Ринок цінних паперів. – 2008. – № 9–10. – С. 10.

²⁵Проспект емісії облігацій внутрішньої місцевої позики міста Львова 2009 р. // Цінні папери України. – 2009. – № 103–104. – С. 26–31.

²⁶Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні» та від 28 жовтня 2005 року «Про заходи щодо утвердження гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні»: указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 48. – С. 16.

²⁷Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року № 385 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 28. – С. 37.

²⁸Європейська міністерська конференція Ради Європи з питань міграції. – 2008. – 4–5 вересня.

²⁹[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/>

³⁰Бюро Інтерполу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/41142>

³¹Демографічна ситуація в Україні у січні–квітні 2009 року / Доповідь «Про соціально-економічне становище України за січень–травень 2009 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stat6.stat.lviv.ua/PXWEB2007/ukr/press/2009/p200904_1.asp

³²Пищуліна, О. М. Динаміка зайнятості та складові ефективності ринку праці / Україна у 2005–2009 рр.: Стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. – К.: НІСД, 2009. – С. 191–203.

³³Верецагіна, Т. А. Миграция как фактор социально-экономического развития территории / Т. А. Верецагіна, Е. С. Коростелева // Вестник Челябинского университета. – 2004. – № 1. – С. 46–50. – (Сер. 8. Экономика. Социология. Социальная работа).

³⁴Людський розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій / НАН України; Ін-т демографії та соціальних досліджень; Державний комітет статистики України / Е. М. Лібанова. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2006. – 356 с.

³⁵Власюк, О. С. Індекс людського розвитку: Досвід України / О. С. Власюк, С. І. Пирожков // Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: НІСД, 1995. – 83 с.

³⁶[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/control/>

³⁷Кравченко, М. В. Регіональні пріоритети державної політики у сфері соціального захисту населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2008_2/.../02.pdf

³⁸Яценко, Л. Соціально-економічний розвиток регіонів та міграційні процеси // Україна в європейській та євразійській міграційних системах: регіональні аспекти: зб. мат. міжнар. наук. конф. – Київ: Стило, 2009. – 243 с.

³⁹Торкатюк, В. И. Миграция населения Украины, ее социально-экологические последствия и влияние на состояние рынка труда региональных инфраструктур / В. И. Торкатюк, А. Л. Сидоренко, А. Л. Ачкасов, Н. М. Золотова // Коммунальное хозяйство городов. – 1975. – С. 187–193.

⁴⁰Петрова, Т. П. Теоретичні питання відображення трудових міграцій у прогнозуванні ринку праці // Зайнятість та ринок праці: зб. наук. праць. – К.: АТ «Українська видавнича група», 1995. – С. 80–88.

⁴¹Україна в європейській та євразійській міграційних системах: регіональні аспекти : зб. мат. міжнар. наук. конф. – Київ : Стило, 2009. – 243 с.

⁴²Кравченко, М. В. Регіональні пріоритети державної політики у сфері соціального захисту населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/.../02.pdf

⁴³Перший Всеукраїнський перепис населення: історичні, методологічні, соціальні, економічні, етнічні аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.d-m.com.ua/05_05.htm

⁴⁴Мобільність населення, її регіональні розбіжності // Перший Всеукраїнський перепис населення: історичні, методологічні, соціальні, економічні, етнічні аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.d-m.com.ua/05_05.htm

⁴⁵Торкатюк, В. И. Теоретические основы и особенности прогнозирования перспективной занятости в строительной отрасли Украины / В. И. Торкатюк, В. Н. Марюхин, В. Т. Кулик, Д. И. Васильев // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. – Вып. 27. – К. : Техніка, 2001. – С. 287–302.

⁴⁶Ачкасов, А. Є. Стратегія регулювання зайнятості населення України. Теорія і практика. – Житомир, 2002. – 512 с.

⁴⁷Величко, Е. Провінціалы сдают Киев мигрантам // «Kyiv Weekly». – 2009. – 27 марта.

⁴⁸Амоша, О. І. Якість трудового потенціалу та управління трудовою сферою в Україні: соціальна експертиза / О. І. Амоша, О. Ф. Новікова, В. П. Антонюк, Л. В. Шаульська [та ін.]. – Донецьк : ІЕП, 2006. – 208 с.

⁴⁹Лібанова, Е. М. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан / Е. М. Лібанова, Н. С. Власенко, О. С. Власюк, І. В. Калачова [та ін.]; Рада з вивчення продуктивних сил України НАНУ; ПРООН. – К. : СПД Савчина, 2002. – 123 с.

⁵⁰Соціально-трудовий потенціал: теорія і практика : у двох частинах / М. І. Долішній, С. М. Злупко, С. І. Бандур [та ін.]; відп. ред. М. І. Долішній, С. М. Злупко. – К. : Наук. думка, 1994. – Ч. 2. – 211 с.

⁵¹Лібанова, Е. М. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз : монографія / Е. М. Лібанова. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 327 с.

⁵²Шамхалов, Ф. Взаимодействие государственных властных и предпринимательских структур в регионе / Ф. Шамхалов // Маркетинг. – 1997. – № 5. – С. 15–21.

⁵³Лібанова, Е. М. [виступ на засіданні «круглого столу»] // Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності: мат. «круглого столу» / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – С. 21–23.

⁵⁴Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>

РОЗДІЛ 3.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

3.1. Еволюція місцевого самоврядування: на шляху до розширення прав та повноважень територіальних громад

Становлення України як суверенної демократичної соціальної правової держави актуалізує проблему формування самодостатніх громад, розширення їх прав та повноважень. Розвиток місцевого самоврядування є невід'ємною складовою процесів державотворення в Україні, адже з виникненням держави територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування набуває нових якісних рис. Історія засвідчує, що місцеве самоврядування та держава були і конкурентами, і ворогами, і партнерами. Усвідомлення цього досвіду необхідне для формування партнерських відносин, рівноправної участі та взаємодії місцевих органів влади з державою. Тільки на цій основі можливо досягти стабільного соціально-економічного розвитку територій, підвищення рівня добробуту населення.

Аналізуючи історію становлення місцевого самоврядування, можна зазначити, що традиції українського місцевого самоврядування походять ще з давніх давен, а саме територіальних громад часів трипільської культури, праматері українства. Громадівське самоврядування було поширеним на українських землях й за часів Київської Русі, а з XIII ст. в українських містах запроваджується Магдебурзьке право (у 1339 р. воно було дароване місту Сянок Болеславом Тройденовичем)¹. Поступово й інші українські міста починають набувати привілеї Магдебурзького права.

Так, у 1356 році право на місцеве самоврядування отримав Львів, а у 1374 р. – Кам'янець–Подільський. Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження її земель до складу Великого князівства Литовського та Королівства Польського. У 1442 р. магдебурзьке право надано Снятину, 1444 р. – Житомиру, 1494 р. – Києву, 1498 р. – Дубну, 1518 р. – Ковелю, 1547 р. – Берестечку, 1564 р. – Брацлаву, 1584 р. – Корсуню, 1585 р. – Переяславу, 1600 р. – Каневу, 1640 р. – Вінниці².

Суть Магдебурзького права полягала у наданні місту самоуправління на корпоративній основі та ліквідації влади над його грома-

дянами з боку феодалів та адміністраторів великих князів. Міське самоврядування передбачало право громадян обирати повноважну раду, що обирала бурмістра. Рада на чолі з бурмістром здійснювала керівництво містом та усіма господарськими справами громади. Магдебурзьке право передбачало також обрання лави – органу судової влади на чолі з війтом. Війт, як правило, призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. В Україні тільки громада Києва обирала війта самостійно. Разом з магдебурзьким правом міста отримували і майнові повноваження: вони володіли нерухомим майном, землею, запроваджували податки тощо.

За часів Гетьманщини система самоврядування зберігалася у містах із магдебурзьким правом, підтвердженим царськими грамотами. Але вже у 1764–1783 рр. ліквідовано Гетьманщину, автономний устрій України, а з ним і магдебурзьке право в усіх містах. У 1785 році, відповідно до виданої імператрицею Катериною II «Жалованої грамоти городам», на Лівобережній та Слобідській Україні створюються нові органи станового місцевого самоврядування – міські думи³.

У 1796 р. здійснено спробу поновити існуючу структуру місцевого самоврядування в Україні, але відродити Магдебурзьке право вже не вдалося. У 1831 р. видано царський указ про офіційну відміну Магдебурзького права.

Значний вплив на суспільне життя України справила проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. В Європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновано земські установи – органи місцевого (регіонального) самоврядування. 16 червня 1870 р. прийнято Містове Положення Олександра II, яким регулювалися виборчі права городян. По суті ж, нове Земське Положення не мало зв'язку з ідеєю самоврядування у його сучасному розумінні, оскільки позбавляло виборчого права широкі верстви населення: духовенство, селянство, товариства, власників торгових та промислових установ. Було знищено принцип виборності управ.

Після лютневої революції 1917 р. і утворення Центральної Ради М. Грушевський запропонував на першому етапі становлення незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Перший Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування. Згодом у Декларації Генерального секретаріату від 10 липня 1917 р. наголошувалося: «...сільські, містечкові та волосні адміністративні органи, земські управи, повітові комісари, городські думи, губернські комісари, словом, вся організація влади може стати в органічний зв'язок з Центральною Радою тільки тоді, коли демократія, яка утворює ці органи, стоїть також у

тісним зв'язку з Центральною Радою». А в черговій Декларації Генерального секретаріату від 12 жовтня 1917 р. зазначалося, що «... Одним з головних завдань своїх Генеральний секретаріат ставить сприяння розвитку діяльності місцевих управ та поширенню їхньої компетенції».

У 2-му Універсалі Української Центральної Ради наголошувалося на необхідності «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях»⁴. Це свідчить про те, що Центральна Рада усіяко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування та прагнула надати більше прав та повноважень місцевим громадам.

Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. визначила систему місцевого самоврядування у складі земель, волостей і громад, а їхні відносини з державою характеризувалися наступним чином: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»⁵. Проте наступний керманіч України гетьман П. Скоропадський розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною Радою.

Після встановлення комуністичного режиму на території України інститут місцевого самоврядування було ліквідовано. Місцеві органи влади були адміністративно «вмонтовані» у державну вертикаль, що забезпечило монополію партійно-бюрократичного апарату. За часів СРСР місцеві ради перетворилися на структури, що надавали чітко визначений державою перелік послуг.

У 1990 р. до Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів за підтримання народу, незадоволеного комуністичним режимом, прийшли представники нових політичних сил, котрі прагнули впровадити демократичні реформи. Саме з цього часу фактично і розпочалося відродження місцевого самоврядування в Україні.

Ретроспективний аналіз змін, що відбулися у системі місцевого самоврядування в Україні за останні вісімнадцять років, дає підстави стверджувати, що його становлення пройшло три етапи. Характеризуючи *перший етап еволюції системи місцевого самоврядування в Україні (1990–1996 рр.)*, слід зазначити, що на його початку все ще зберігалася радянська модель побудови та функціонування місцевої влади з характерним для неї домінуванням комуністичної партії в місцевих та регіональних органах влади, яка поступово трансформувалася під впливом демократичних перетворень у суспільстві. Позитивним для цього етапу стало прийняття таких нормативно-правових актів: Декларації про держав-

ний суверенітет України (липень 1990 р.)⁶ та Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (січень 1991 р.) У Декларації вперше за сімдесят років існування комуністичного режиму було проголошено про відмову від «радянської» системи організації влади та декларувався намір запровадити демократичні засади і принципи організації влади на місцях. У Законі УРСР поняття «місцеве самоврядування» визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази⁷.

Зазначені вище нормативно-правові акти заклали підґрунтя для розвитку системи місцевого самоврядування у її сучасному розумінні, а також закріпили низку основоположних принципів, пов'язаних з правовою й фінансовою автономією місцевих органів влади. Саме у цих документах вперше йшлося про необхідність трансформації місцевих рад усіх територіальних рівнів (що на той час входили до єдиної системи органів державної влади) у органи місцевого самоврядування.

На початку 1992 р. було прийнято закони «Про Представника Президента України»⁸ та «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»⁹, згідно з якими Представник Президента України очолював місцеві державні адміністрації, здійснював державну виконавчу владу і контролював органи місцевого самоврядування. Через своїх представників у всіх областях та районах Президент України отримував практично всю виконавчу вертикаль влади. Введення інституту представників Президента створювало в регіонах систему влади, у якій принцип забезпечення державного управління через місцеві державні адміністрації поєднувався з широкою самоврядністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування.

На першому етапі становлення демократичної системи місцевого самоврядування у незалежній Україні спостерігалися й негативні моменти. Так, у прийнятих на той час нормативно-правових актах практично були відсутні положення, що закріплювали б європейські норми та стандарти цього інституту управління. Прийняття вищезазначеного Закону не призвело й не могло призвести до децентралізації влади. Відсутність власної Конституції в Українській незалежній державі також негативно впливало на розвиток системи місцевого самоврядування, оскільки законодавчо не було унормовано розширення прав та повноважень територіальних громад.

Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» позбавляв Ради народних депутатів власних виконавчих органів на районному і обласному рівнях, надаючи їм характер представницьких органів. Отже, на першому етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні функціонувало практично лише на рівні населених пунктів. На рівні областей та районів відбувалося посилення контролюючих функцій органів виконавчої влади за місцевим самоврядуванням. Прийняті на той час нормативно-правові акти хоча й мали декларативний характер, але вони були першими реальними кроками на шляху до запровадження демократичних засад організації системи влади на місцях.

Модель місцевого самоврядування, що почала формуватися в Україні протягом 1990–1996 рр., мала всі ознаки моделі перехідного етапу, притаманної для посткомуністичних країн Європи (Польщі, Угорщини, Литви). Але на відміну від європейських країн що ще з середини 90-их років визнали пріоритетним розвиток самоврядування (перейшли від патерналістської моделі організації влади до моделі рівноправної участі та взаємодії органів місцевого самоврядування з державою, передавши значну частину державної власності – землю, будівлі, інфраструктуру – органам місцевого самоврядування), в Україні цей процес затягнувся на десятиліття.

Другий етап становлення системи місцевого самоврядування в Україні (1996–2004 рр.) пов'язаний з прийняттям Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування та інших, не менш важливих нормативно-правових актів.

Позитивом для становлення місцевого самоврядування в Україні стало закріплення у Конституції України, прийнятій у червні 1996 р., його статусу. Положення нової Конституції визначили місце самоврядування як одного з провідних інститутів конституційного ладу, закріпили конституційні гарантії, визначили засади місцевого самоврядування (ст.ст. 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118, 140–146).

Особливе значення для утвердження місцевого самоврядування в Україні мала ст. 7 Конституції, що закріплювала визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні¹⁰. Відповідно до положень Конституції України (ч. 3 ст. 140) – первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнано територіальну громаду – «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста»¹¹. Передумовою для формування самодостатніх територіальних громад стало закріплення у поло-

женнях Конституції України прав на володіння та розпорядження матеріально-фінансовими ресурсами.

Наступним важливим кроком на шляху до розбудови дієвої системи місцевого самоврядування стало ухвалення 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що відповідно до положень Конституції України визначив сутність системи місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи її організації та діяльності, межі відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У ст. 2 Закону визначено поняття місцевого самоврядування – «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»¹². Згідно з цим Законом головними принципами, за якими здійснюється місцеве самоврядування в Україні, визначено: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів тощо. Основними елементами системи місцевого самоврядування у згаданому вище Законі України визначалися: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органів самоорганізації населення.

Для ефективного функціонування місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад необхідне існування чітко закріпленої за ними матеріальної та фінансової основи. У світовій практиці ця основа складається з рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, що є власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єктів їхньої спільної власності, що знаходяться в управлінні районних і обласних рад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив механізм реалізації майнових прав територіальних громад. Так, територіальні громади села, селища, міста наділені правом безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є їх комунальною власністю; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до Закону; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації й установи, а також контролювати їх діяльність;

вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції¹³.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» став підґрунтям для розроблення інших нормативно-правових актів, що регламентують окремі питання функціонування місцевого самоврядування (законів України: «Про статус депутатів місцевих рад»¹⁴, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹⁵, «Про столицю України – місто-герой Київ»¹⁶, «Про місцеві державні адміністрації»¹⁷, прийнятих у період з 1998 до 2002 року, та постанов КМУ «Про порядок передачі об'єктів права державної та комунальної власності»¹⁸ тощо).

Прагнення України відійти від пострадянської (бюрократичної) моделі зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів у руках виконавчої влади, надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави, здійснити перехід до європейської (демократичної) моделі з широкою децентралізацією управління на засадах субсидіарності підтверджені шляхом ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁹. Наступним кроком на шляху до імплементації принципів Європейської хартії у вітчизняне законодавство, розширення прав та повноважень територіальних громад стало ухвалення 11 липня 2001 року Закону України «Про органи самоорганізації населення», що визначив правовий статус, порядок організації та діяльності представницьких органів, створених мешканцями (які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин) для вирішення окремих питань місцевого значення. Основними завданнями органів самоорганізації населення відповідно до зазначеного Закону України стало: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм»²⁰.

На підтримання основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у положеннях Основного Закону України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Верховною Радою прийнято низку нормативно-правових актів: Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»²¹, а також Бюджетний кодекс України, що урегулював механізм розподілу і перерозподілу фінансових джерел та ресурсів між бюджетами різного рівня²², Земельний кодекс України, що закріпив органи місцевого самовряду-

вання як суб'єкти володіння, користування і розпорядження землею²³ тощо.

Визнання розвитку місцевого самоврядування одним із найважливіших пріоритетів державної політики України закріпив Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні». Затверджена цим Указом Державна програма розвитку місцевого самоврядування (яку перед тим не вдалося прийняти у Верховній Раді України), визначила алгоритм подальшого розвитку місцевого самоврядування. Проте загострення на початку 2003 р. політичної кризи в Україні звело нанівець усі спроби реформування місцевого самоврядування, звівши їх до рівня суперечок щодо вибору моделі подальшого розвитку інституту місцевої демократії. Не було ухвалено низку важливих нормативно-правових актів, розроблених у рамках проекту Концепції муніципальної реформи²⁴.

Якщо оцінити цей етап з позицій сьогодення, то можна зазначити, що у цей період здійснено спробу змінити філософію всієї моделі. Так, у проектах законів № 3207–1 та 3288–IV по суті йшлося про перехід від консервативної моделі місцевого самоврядування (за якої воно здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів, фактично, носить символічний характер) до повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Запровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування пришвидшило б процес децентралізації публічної влади, сприяло розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, розширення їх самостійності та відповідальності у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів²⁵.

У результаті політичного компромісу наприкінці 2004 р. прийнято Законопроект № 2222–IV «Про внесення змін до Конституції України». Ці зміни майже не торкнулися місцевого самоврядування, обмежившись лише збільшенням терміну обрання депутатів місцевих рад до 5 років. У прикінцевих та перехідних положеннях зазначеного Закону депутати погодилися задекларувати необхідність ухвалення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. Зокрема визначено: «... цей Закон, за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України»

(254к/96–ВР) щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, набирає чинності з 1 вересня 2005 року...»²⁶. Проте, зважаючи на складність та суперечливість питання удосконалення системи місцевого самоврядування, депутати залишили можливість самостійного набуття чинності змінами, ухваленими законопроектом № 2222–IV. Так, п. 2 ст. 1 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» визначав: «... у разі неприйняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 року Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 року...»²⁷.

Отже, за період з 1996–2004 рр. не знайшла остаточного вирішення проблема концептуального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. У Конституції України (1996 р.) та чинних на той час законах України не повною мірою відтворені головні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Наприклад, принцип реальності місцевого самоврядування не був відтворений на рівні закону і відповідно не отримав належної реалізації на практиці. Недостатньою мірою реалізовано принципи автономності місцевого самоврядування та субсидіарності. Часто право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, обмежувалося відсутністю чіткого розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та існуючою практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів. Відсутні правові гарантії реалізації права місцевих органів влади на власні фінансові ресурси, що адекватно відповідали б потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Наступний, **третій етап розвитку системи місцевого самоврядування можна датувати 2005–2009 рр.** У цей період основна увага приділялася проблемам удосконалення законодавства з метою: вирішення питань перерозподілу та чіткого розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх; встановлення механізмів делегування органам місцевого самоврядування повноважень виконавчої влади; утворення дієздатних, забезпечених ресурсами територіальних громад тощо²⁸.

Невизначеність сфер впливу держави на органи місцевого самоврядування та територіальні громади серйозно гальмувала розвиток системи місцевого самоврядування. З метою вдосконалення взаємодії між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади Президентом створено Раду міських голів при Президентові України²⁹.

Секретаріатом Президента України розроблено Проект щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому запропоновано урегулювання наступних питань: дотримання органами самоврядування законодавства; забезпечення прозорості та доступності рішень для населення; делегування районними та обласними радами повноважень місцевим державним адміністраціям; підстав і процедури висловлення обласними та районними радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій тощо³⁰. Проте цей законопроект не знайшов підтримання у Верховній Раді України.

З метою здійснення реформи місцевого самоврядування, підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно обстоювати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення, Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування³¹. Головною метою Концепції є створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів, що потребує вжиття таких заходів:

- упровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- унормування питання щодо місцевих референдумів та виборів до місцевих рад; створення передумов для формування самодостатніх громад;
- проведення виборів до рад новостворених громад та надання повноважень новоутвореним радам громад від сільських, селищних, міських рад, місцевих органів виконавчої влади відповідно до закону;
- реорганізація районних державних адміністрацій³².

З метою підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо системного удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні було утворено Національну конституційну раду, на яку покладено підготовлення концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та формування проекту нової редакції Конституції України³³.

У положеннях Проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» закладено правові засади для оптимізації системи адміністративно-територіального устрою, формування дієздатної системи місцевого самоврядування, реалізації політики децентралізації, здійснення адміністративної та адміністративно–

територіальної реформ, формування державної регіональної політики. Проте цей проект так і не винесено на розгляд Верховної Ради України.

У сучасній Україні продовжується пошук механізмів здійснення системних змін в організації влади на місцевому рівні з метою розширення прав та повноважень територіальних громад. Законодавче підґрунтя для таких змін має створити оновлена Конституція України.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що еволюційний шлях розвитку місцевого самоврядування, розвиток територіальних громад як самодостатніх суб'єктів продовжується та набуває нових, якісних демократичних рис. За вісімнадцять років незалежності України система місцевого самоврядування відійшла від радянської патерналістської моделі побудови та функціонування місцевої влади і стала на шлях розвитку демократичної системи місцевого самоврядування, в якій взаємодія держави з місцевими органами влади, як представниками інтересів громади, будується на партнерських стосунках. Реформування місцевого самоврядування, досягнення європейських стандартів дієздатності місцевої публічної влади в Україні – одне з ключових завдань подальшого розвитку держави, також основа й гарантія розширення прав і повноважень громад у вирішенні питань місцевого значення, що сприятиме соціально–економічному розвитку територій та підвищенню якості життя кожного мешканця України.

3.2. Взаємодія центру та регіону в процесі державного управління: точки дотику і конфліктів

Пріоритетним завданням державної регіональної політики в Україні є сприяння гармонійному, збалансованому розвитку територій, мінімізації диспропорцій соціально–економічного розвитку та забезпечення гідного рівня життя для людини, незалежно від місця її проживання. Одним зі шляхів реалізації цих завдань визнано курс на децентралізацію системи державного управління та надання місцевим органам влади більше прав та повноважень (з урахуванням відповідальності за їх виконання). На сьогодні в Україні конституційно закріплені дві різні за своєю юридичною природою системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації (які є місцевими органами виконавчої влади) та місцеве самоврядування (публічна влада територіальних громад). На практиці вийшло так, що реалізація їх функцій та повноважень і досі законодавчо не упорядкована, що породжує велику кількість проблем та конфліктних ситуацій, які в основному виявляються на місцевому рівні.

Виникнення таких конфліктних ситуацій потребує цілеспрямованого та системного пошуку шляхів їх усунення з урахуванням дотримання стратегічних цілей суспільного розвитку, і передусім – забезпечення єдності нації та територіальної цілісності країни. Тому пошук шляхів подолання конфліктних ситуацій у системі місцевого самоврядування є першочерговим завданням на шляху зміцнення єдності держави.

Для системи державного управління наявність конфліктних ситуацій у площині: «центр» – «регіон» – «місцеве самоврядування» вкрай негативно відображається на усіх складових як регіонального, так і загальнонаціонального розвитку. Переважна більшість науковців, що досліджують цю проблематику, наголошують, що ситуація незахищеності прав громадян, конфліктності між органами влади та слабкості місцевого самоврядування не може бути вирішена «косметичними» заходами (наприклад, за рахунок кадрових призначень чи адміністративних рішень).

Недосконалість і суперечливість ситуації, що склалася на сьогодні в Україні у системі державного управління регіональним розвитком, потребує чіткого визначення конституційних, адміністративно-правових та адміністративно-територіальних чинників її реформування, тобто йдеться про застосування комплексного підходу та системних дій щодо вирішення цієї нагальної проблеми. Про це неодноразово писали відомі українські юристи, економісти, політологи та спеціалісти у сфері науки державного управління: М. О. Баймуратов³⁴, О. В. Батанов³⁵, А. Ф. Мельник³⁶, В. І. Борденюк³⁷, О. В. Молодцов³⁸ та інші.

Аналізуючи причини та різні аспекти виявів конфліктних ситуацій, що виникали в Україні в процесі взаємодії «центр» – «регіон» – «місцеве самоврядування», дослідники піддають критиці «надмірну централізацію» владних повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів у процесі реалізації завдань регіонального розвитку; конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування; укорінену практику дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо³⁹. На думку експертів, централізована політика щодо регіонів можлива і ефективна лише у випадках екстреного втручання у надзвичайних ситуаціях. В інших випадках вона завдає більше шкоди, ніж користі, й не може забезпечити тривалий розвиток. Центром, суб'єктом конкретного планування на будь-якій території має бути місцева громада, яка сама планує власний розвиток⁴⁰.

Практика регіонального розвитку в Україні постійно надає матеріал для теоретичних досліджень у сфері взаємодії «центр» – «ре-

гійон» – «місцеве самоврядування». Мають місце конфлікти між органами різного територіального рівня, різних гілок влади та різного виду публічної влади (центр – регіон – населений пункт; орган законодавчої влади – Президент України, органи виконавчої влади; органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування; представницькі органи місцевого самоврядування – їхні виконавчі органи), які часто протистоять один одному тощо⁴¹.

Основу системи відносин і протиріч, без сумніву, відіграє взаємодія «центр» – «регіон». Протиріччя, що виникають на цьому рівні, переростають у конфліктні ситуації, дестабілізують політичну ситуацію в країні та паралізують дієвість усієї вертикалі влади в Україні. **Найпоширенішими виявами конфліктів** у цій площині є:

- відсутність рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами. Регіональний рівень управління було фактично «націо-налізовано» – реальні повноваження, у тому числі й самоврядного характеру, тобто такі, що не збігаються з природою органів державної влади, зосереджено в місцевих державних адміністраціях, районні та обласні ради набули здебільшого «декоративного характеру», а їх функції та повноваження – мінімізовані⁴²;

- намагання центру зберегти управлінську вертикаль, поширення практики втручання органів державної влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, у тому числі й методами «ручного управління». При цьому на органи місцевого самоврядування часто покладаються функції щодо виконання соціальних зобов'язань держави, фактично не підкріплених ні фінансово, ні організаційно⁴³;

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

- наявність у регіонах конфліктів та стереотипів у соціогуманітарній сфері. Так, для східних регіонів проблемними залишаються питання державної мови, для південних регіонів – питання національних меншин; для західних – релігійні питання тощо;

- експансія групових, корпоративних інтересів з регіонального на центральний рівень, що супроводжувалося жорсткою конкуренцією за розподіл посад, з огляду на перспективи отримання дивідендів як для політичної, так і для бізнесової еліти регіону (в основі таких конфліктів часто обстоювалися інтереси місцевих бізнес-груп)⁴⁴.

Зазначені протиріччя між центром та регіонами в багатьох випадках переносилися і на місцевий рівень, знаходячи вияв у протистоянні між виконавчою владою на місцях та органами місцевого самоврядування. Аналізуючи сучасний стан та основні причини неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях, підґрунтя

виникнення конфліктів на рівні «місцеве самоврядування» – «регіон», слід визнати, що **найбільшого поширення в Україні набули:**

- інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Наочно цей конфлікт виявляється у нерациональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що закріплені нормами чинної Конституції та законами України. У зв'язку з тим, що повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування чітко розмежовані відповідно до положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а на практиці відбувається різне тлумачення норм законів та «перетягування» повноважень – це призводить до конкуренції компетенційних повноважень цих органів; невинновданого втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування; дублювання, неузгодженого й паралельного вирішення питань розвитку територіальних громад тощо;

- політизація місцевих рад та відсутність у районних та обласних радах можливості самостійно реалізовувати місцеву політику через відсутність права створювати виконавчі комітети. Сьогодні в Україні поширилася практика формування місцевих рад за принципом партійної належності. Водночас «партизація» місцевої влади, хронічне протистояння на цій основі депутатів місцевих рад залишає у невирішеному стані безліч нагальних проблем розвитку громади, а отже – поступово знищує довіру населення до місцевої влади і тих рішень, що приймаються під тиском «політичної доцільності»;

- нерівномірність представництва районів і міст в обласних радах унаслідок пропорційної системи виборів, а отже, і необ'єктивне відображення електоральних симпатій мешканців районів і міст при формуванні складу обласної ради (на практиці, як правило, пріоритет отримують інтереси обласного центру). Так, наприклад, за даними моніторингу регіонів «Україна: рік після виборів» у Волинській обласній раді не представлені 4 райони; у Херсонській – 9 районів; у Черкаській – 7 районів тощо⁴⁵;

- відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (насамперед через відсутність у них дієвих механізмів контролю результатів діяльності органів місцевого самоврядування);

- недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, що є причиною загострення конфліктних ситуацій під час отримання необхідних фінансових ресурсів на потреби місцевого розвитку, а також у процесі розпорядження ними (зокрема на рівні: місцеві адміністрації – органи місцевого самоврядування);

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

Безліч конфліктних ситуацій містять у собі невирішені питання розподілу повноважень у сфері фінансів, праві розпорядження бюджетними коштами та джерелами їх наповнення на рівні «центр» – «регіон» – «територіальна громада». Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком (ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Держава є гарантом дохідної бази місцевого самоврядування, що має бути достатньою для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних стандартів. У згаданому Законі закріплене положення щодо фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади (ст. 67). Зокрема це стосується рішень органів державної влади, що призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли унаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою. Відтак для України і досі залишається невирішеною проблема жорсткої централізації бюджетного процесу.

У процесі формування місцевих бюджетів (відповідно до чинного законодавства) поширеною практикою для місцевих державних адміністрацій (на рівні АР Крим, областей, районів та міст обласного значення) є безпосередній розподіл (та перерозподіл) коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування. Така ситуація логічно викликає незадоволення представників місцевих рад та потребує реформування усієї системи міжбюджетних відносин. Проблема недосконалості бюджетного фінансування на місцях особливо загострилася під час фінансової кризи 2008–2009 рр. Це викликало чергову спробу встановити прямі бюджетні відносини між державою та базовим рівнем – місцевим самоврядуванням, без залучення різного роду бюджетних «посередників» на рівні районів, що вилилося у підписання Головою Верховної Ради України Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 23 червня 2009 р.

Однак 20 липня 2009 р. Президент України застосував право вето щодо цього закону, оскільки при усіх своїх прогресивних рисах цей нормативний акт має низку вад. На сьогодні Закон направлено до Комітету Верховної Ради з питань бюджету на доопрацювання. Серед вад Закону: непрорахованість наслідків прийняття окремих норм та передчасність деяких складових реформи, що, особливо – в умовах кризи, може погіршити загальну макроекономічну ситуацію в регіонах. Зупинка підприємств, зростання безробіття не сприяють активізації підприємницької діяльності; доходи суб'єктів господарювання та фізичних осіб падають, зменшуються обсяги торговельного обороту, отже – скорочується база оподаткування та зменшуються надходження до державного та місцевих бюджетів. За нарощування таких тенденцій не варто сподіватися, що в умовах кризи тільки за рахунок збільшення нормативів надходжень до місцевих бюджетів можна вирішити проблеми, пов'язані з фінансуванням місцевого розвитку.

Для наповнення місцевих бюджетів мають бути змінені система оподаткування та бюджетна модель розвитку країни в цілому. В Україні 35 тис. населених пунктів, 12 тис. суб'єктів місцевого самоврядування і 11 тис. бюджетів. Але наявність такої кількості бюджетів напряду не пов'язана з наявністю дієздатних територіальних громад як основи місцевого самоврядування. Отже, територіально–адміністративна реформа має передувати бюджетній реформі, з метою чіткого визначення територіальних кордонів громади, матеріальної бази її існування.

З урахуванням вищезазначеного можна констатувати, що у сучасній Україні місцеве самоврядування регіонального рівня як інститут публічної влади, на жаль, виконує лише роль «статиста» при місцевих державних адміністраціях, а його діяльність здебільшого зводиться до схвалення проектів рішень, попередньо підготовлених адміністраціями. Для розв'язання такого конфлікту необхідно здійснити низку комплексних заходів, змінити засади, на яких ґрунтується система публічної влади та змусити її працювати на інтереси людини та громадянина. Реалізація стратегічного завдання щодо подолання конфліктів на рівні «центр» – «регіон» – «міське самоврядування» (громада) не може бути забезпечена без законодавчого визначення статусу громади та конституційного закріпленого статусу місцевого самоврядування як основи здійснення публічної влади в Україні. Саме на цьому підґрунті виникає можливість реалізувати дві взаємопов'язані стратегічні задачі державотворення: адміністративно–правове та адміністративно–територіальне реформування системи місцевого самоврядування: «Якісні зміни в місцевому самоврядуванні неможливі без ефективної адміністративно–територіальної реформи»⁴⁶.

Адміністративно–правова складова реформування системи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана з визначенням правового статусу системи місцевого врядування; створенням законодавчого підґрунтя для підвищення його ефективності, забезпеченням надання якісних публічних послуг населенню, втіленням на практиці принципу субсидіарності. Поряд з цим йдеться про чітке розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів. *Адміністративно–територіальна складова* реформування системи місцевого самоврядування потребує визначення територіальної основи місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно–територіальної реформи і на цих засадах практичного втілення «повсюдності» та дієздатності місцевого самоврядування як основи публічної влади в Україні. Без реалізації цих двох взаємопов'язаних завдань в Україні відбудеться «консервація» підґрунтя для існування конфліктних ситуацій у системі державного управління регіональним розвитком, що у результаті україн болюче відіб'ється на повсякденному житті кожної людини як члена територіальної громади.

Отже, перед сучасною системою державного управління регіональним розвитком для його ефективного функціонування та вирішення конфліктних ситуацій на рівні «центр» – «регіон» – «місцеве самоврядування» (громада) стає ***низка завдань, пов'язаних із запровадженням комплексу реформ:***

1. Економічним підґрунтям для розв'язання конфліктних ситуацій на рівні «центр» – «регіон» – «місцеве самоврядування» (громада) мають стати:

- створення на місцях реальної фінансової бази для розвитку територіальних громад;
- удосконалення системи міжбюджетних відносин (у тому числі через зміцнення податкової бази формування місцевих бюджетів);
- переорієнтація пріоритетів державної фінансової політики на потреби місцевого розвитку;
- законодавче визначення розмежування державної та комунальної власності, статусу об'єктів комунальної власності та спільної власності територіальних громад.

2. Ліквідація конфліктних ситуацій на рівні дієвості публічної влади вимагає чіткого визначення статусу «громада» (і як певної спільноти жителів, мешканців, громадян та одночасно як відповідної адміністративно–територіальної одиниці. Це потребує:

- чіткого визначення концептуальних засад, обґрунтованості та певної послідовності практичних заходів на кожному з етапів впровадження реформи місцевого самоврядування;

- законодавче прийняття Концепції реформування адміністративно-територіального устрою України;
- законодавче унормування статусу «громади»;
- зміни патерналістського відношення до громади на усіх рівнях державного управління до розуміння громади як дієвої первинної структурної одиниці системи публічної влади в Україні та основи розбудови громадянського, демократичного суспільства.

Таким чином, узгодження інтересів держави, регіональної влади та місцевого самоврядування може відбутися тільки при їх координуванні, збалансуванні, комплексному підході до вирішення усіх протиріч, що назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах (а не за рахунок часткових модифікацій існуючої системи, на кшталт зміни бюджетного підпорядкування, перерозподілу надходжень до бюджету тощо). Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні перестане бути декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та відповідно – децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень.

3.3. Повноваження місцевого самоврядування стосовно земельних питань: суперечності, проблеми та шляхи їх вирішення

Основним національним багатством нашої держави є земля з її родючими ґрунтами, рівень якості яких є одним з найвищих в Європі, а кількість орної землі, що припадає на одну особу в Україні, перевищує аналогічний показник порівняно з країнами Європейського Союзу у середньому більше ніж удвічі з половиною. Площа чорноземів від загальної площі України становить понад 40 %, що складає 27 % від загального обсягу орних земель у Європі, 6 % усіх чорноземів світу. В Україні на одну особу припадає 0,68 га орної землі, тоді як у Європі цей показник становить у цілому 0,25 га (у Польщі – 0,3 і Франції – 0,31 га)⁴⁷. З таким величезним потенціалом Україна має чи не найнижчі показники якості життя серед країн Європи, більшість вітчизняних підприємств є неконкурентоспроможними на зовнішніх ринках, а одну третину регіонів визнані регіонами з проблемною економікою. Невизначеність стратегії соціально-економічного розвитку України, політична нестабільність, постійні протиріччя, що виникають між органами влади, у свою чергу посилюють протиріччя у сфері земельних відносин, залишають невирішеним питання щодо становлення та функціону-

вання ринку землі, формування та реалізації цивілізованих правовідносин у сфері землеволодіння та землекористування. Унаслідок цього економічні та політичні негаразди в країні ще більше загострюються.

Неврегульованість відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею часто призводить до виникнення суперечностей та конфліктів на місцях. Земля є специфічним об'єктом права власності, а тому вітчизняне законодавство передбачає низку обмежень щодо здійснення права власності на землю. Зокрема, ст. 9 Земельного кодексу України до повноважень Київської і Севастопольської міських рад у сфері земельних відносин на їх території відносить право здійснювати обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства. Такі саме повноваження відповідно до ст. 12 даного Кодексу мають сільські, селищні та міські ради. Глава 18 Земельного кодексу України визначає поняття обмеження прав на земельну ділянку та встановлює механізм обмеження цих прав. Такі обмеження є цілком логічними і відповідають положенням Конституції України про те, що власність зобов'язує і не має використовуватися на шкоду державі та суспільству.

Між тим встановлення обмежень щодо прав на земельну ділянку не повинно негативно позначатися на праві розпоряджатися землею. Адже ринкова економіка не може існувати без ринку землі, а правова демократична держава – без реалізації людиною права вільно розпоряджатися власною землею. Перші ознаки формування ринку землі в Україні виявилися наприкінці 2000 року. За відсутності нормативно-правових актів, що врегульовували б відносини купівлі-продажу земельних ділянок на цивілізованих засадах та гарантували б об'єктивність оцінки їх вартості, стають наявними факти продажу земельних ділянок «за безцінь». Тому у 2001 році, з метою забезпечення реалізації вимог статей Конституції України щодо гарантій прав власності на землю, прийнято Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)»⁴⁸. Ст. 1 зазначеного Закону встановлювалося, що до урегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) тимчасово не можуть укласти угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб. Із прийняттям нового Земельного кодексу у 2001 р. мораторій було розширено. Зокрема, вводилися обмеження на період до 1 січня

2010 р. (з 2004 р. продовжено до 1 січня 2015 р.) права власності громадян і юридичних осіб на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 га; заборонялося вносити право на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств тощо.

Уведення у 2001 р. Верховною Радою в Україні мораторію на продаж землі спричинило низку негативних наслідків. Набули поширення: тінізація ринку землі, зловживання у сфері земельних відносин, зростання рівня корупції, хабарництво серед чиновників на різних рівнях влади; неефективний розподіл земельної ренти; порушення прав власників на землю; втрата земель запасу та землі резервного фонду, перетворення продуктивних земель на майданчики під забудову тощо. Так, за останні три роки площа сільськогосподарських угідь зменшилася на 90 тис. га (2006 р. – 41,72 млн га, 2009 р. – 41,63 млн га), тоді як площа забудованих земель збільшилася на 20 тис. га (2006 р. – 2,47 млн га, 2009 р. – 2,49 млн га).

Загалом неврегульованість питань у сфері земельних відносин, незадовільна діяльність уряду зі спрямування і координування роботи органів влади щодо реалізації державної політики у сфері використання та охорони земель, проведення земельної реформи призвело до обмеження можливості громадян як суб'єктів ринку землі скористатися конституційним правом щодо розпорядження належними їм за правом власності земельними ділянками та захистити свої права. Це послаблює систему державного регулювання і контролю у сфері економіки, уповільнює темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці⁴⁹.

Для подолання зазначених проблем та урегулювання земельних відносин у період 2005–2009 рр. зроблено певні кроки. Так, відповідно до Указу Президента України № 1643 від 22 листопада 2005 р. Кабінету Міністрів України було доручено розробити Концепцію удосконалення земельних відносин на 2006–2015 роки, забезпечити супроводження у Верховній Раді України законопроектів «Про ринок земель», «Про Державний земельний (іпотечний) банк», «Про державний земельний кадастр» тощо. Проте більшість цих законопроектів до цього часу не прийнята, а дія мораторію продовжувалася спочатку до 2007 р., потім до 2008 р. та 2009 р.

Виступаючи на засіданні РНБОУ у січні 2008 року, Президент України В. Ющенко заявив: «...мораторій вигідний не селянам, а магнатам, феодалам. Тільки у Житомирській області площі сільськогосподарських угідь за два останні роки скоротилися на 25 тис. га»⁵⁰. У квітні 2009 р., виступаючи на прес-конференції в Українському домі, В. Ющенко зазначив, що «...прийняття четвертого

мораторію на рух землі – це політика вчорашнього дня. Це корупційна політика. Це політика, на якій декілька феодалів у Верховній Раді, які орудують, починаючи від Київщини і закінчуючи кожним краєм української землі, бачать собі добру нагоду попрацювати корупційним, мафіозним, нечесним способом».

Варто зазначити, що на сьогодні у Верховній Раді України на розгляді знаходяться три законопроекти «Про ринок земель» (за №№ 2143, 2143–1, 2143–2), спрямовані на визначення організаційних, правових, економічних засад функціонування ринку земель. Усі три законопроекти присвячені аналогічним питанням: визначенню суб'єктів та об'єктів ринку земель, повноважень органів, що здійснюють продаж земельних ділянок тощо. На думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради, оптимальним шляхом реалізації цих законодавчих пропозицій було б об'єднання їх у єдиний проект. На прийнятий 20 березня 2007 р. у Верховній Раді Закон України «Про державний земельний кадастр» Президент України наклав вето і 13 квітня 2007 р. повернув до Верховної Ради зі своїми пропозиціями. Понад два роки потому, 17 листопада 2009 р., сформульований профільним комітетом після доопрацювання Проект закону України «Про державний земельний кадастр» за № 0855 поставлено на голосування про прийняття в цілому, проте, рішення не було прийнято, й закон було скасовано.

Отже, Україна залишається єдиною державою на пострадянському просторі, в якій законодавчо не врегульовано питання земельного кадастру. Водночас досі серед парламентарів так і не вироблено спільних позицій щодо зняття мораторію на купівлю–продаж земель сільськогосподарського призначення, попри те, що у Меморандумі про економічну і фінансову політику, узгодженому Урядом і Національним банком України з Міжнародним валютним фондом, влада країни заявила про намір у найближчій перспективі створити дієздатний ринок сільськогосподарських земель.

Невирішеність цих проблем, а також питань щодо реформування земельних відносин, розмежування державної та комунальної власності, встановлення меж населених пунктів часто–густо стають причинами виникнення конфліктів на місцевому рівні.

Різне розуміння меж здійснення функцій та повноважень призводить до виникнення конфліктів між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних рівнях влади. Наприклад, однією з причин виникнення конфлікту між районною радою та районною державною адміністрацією на Полтавщині у 2007 р. стало невиконання повною мірою райдержадміністрацією делегованих радою повноважень

щодо координування місцевих землевпорядних органів, зокрема не були урегульовані земельні відносини на території Тарасівської і Великопавлівської сільських рад⁵¹. Значна частина ріллі району, що оброблялася сільгосппідприємствами, не обкладалася фіксованим сільськогосподарським податком. Не вирішувалася протягом тривалого часу низка важливих питань, у тому числі депутатських запитів, рекомендацій постійних комісій тощо. Не збиралася необхідна кількість депутатів, що унеможливлювало відкриття сесії районної ради. Вирішенню даного конфлікту сприяло б налагодження контакту головою райдержадміністрації з депутатською більшістю в районній раді, вияв зацікавленості та стурбованості ситуацією, взаємна співпраця обох органів влади. Варто зазначити, що виникнення конфліктних ситуацій є виявом недосконалого виборчого законодавства, коли від непорозумінь між депутатами райради і місцевим керівництвом виконавчої влади районів страждає громада.

Варто ще раз зазначити, що земля є підґрунтям економічної самостійності місцевого самоврядування. Попри те, що визнання та захист комунальної власності проголошено на конституційному рівні, питання розмежування державної та комунальної власності, наділення органів місцевого самоврядування власністю залишається невирішеним, що породжує виникнення конфліктних ситуацій на місцях.

В Україні площа земель державної власності, що підлягає розмежуванню, станом на 2009 р. становить 29,4 млн га, прийнято 1868 рішень про розмежування земель на площу 3,3 млн га, замовлено 413 проектів землеустрою щодо розмежування земель на площу 1,4 млн га, розроблено та затверджено 57 проектів землеустрою на площу 1,7 млн га. За даними Державного комітету із земельних ресурсів України, протягом I півріччя 2009 р. прийнято 519 рішень щодо розмежування земель державної власності на площу 0,3 млн га, замовлено 9 проектів землеустрою на площу 17,94 тис. га, затверджено 21 проект землеустрою на площу 16,9 тис. га. Наведені дані свідчать про дуже повільні темпи вирішення згаданих питань, що у свою чергу призводить до виникнення конфліктів та непорозумінь.

Так, наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про оренду землі» орендодавцями земельних ділянок, що знаходяться у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради, у спільній власності територіальних громад – районні, обласні ради та Верховна Рада АР Крим; у державній власності – районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України⁵². Як правило, непорозуміння між райдержадміністрацією та сільським

головою викликане типовою ситуацією з приводу надання сільськогосподарських земель в оренду. Незацікавленість райдержадміністрації у передачі в оренду сільськогосподарських земель, що знаходяться на території сільської ради, пояснюється незначними потенційними обсягами надходжень від орендної плати, порівняно з обсягами сплати за оренду землі від великих підприємств, що знаходяться на території району. Зрозумілим є бажання сільської ради отримати 25 % надходжень від оренди сільськогосподарських земель, бо від вказаних великих підприємств у сільський бюджет нічого не надходить. Такі дії з боку райдержадміністрацій є прикладом байдужості до інтересів місцевої громади та безгосподарності у сфері землеволодіння. Унеможливити подібне відношення до землі має передача земель до справжнього господаря.

Наступним приводом до виникнення конфліктів на місцях є невирішеність питання щодо встановлення меж населених пунктів. Так, станом на 1 січня 2009 р. в Україні налічується 29835 населених пунктів, із них: 179 міст обласного значення, 280 міст районного значення, 886 селищ міського типу, 28490 сільських населених пунктів. Згідно з проектами землеустрою щодо встановлення та зміни меж встановлено межі 19233 населених пунктів, що складає 64,5 % (77 міст обласного значення, 110 міст районного значення, 550 селищ міського типу, 18497 сільських населених пунктів)⁵³. Інші 10602 населених пункти чекають на вирішення питання.

Вирішити зазначені проблеми, здійснити організацію публічної влади на місцевому рівні відповідно до наявного адміністративно-територіального устрою, уникнути дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у сфері регулювання земельних відносин можливо шляхом проведення системних, комплексних реформ. А саме закріплення принципів меж функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в Конституції України та новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (за органами місцевого самоврядування слід закріпити повноваження державної влади без їх дублювання місцевими державними адміністраціями, залишивши за ними функції контролю за виконанням цих повноважень). Необхідно внести зміни до основоположних нормативно-правових актів щодо чіткішого визначення прав та повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, розширення повноважень громад.

Зміни до головних повноважень органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць у сфері земельних відносин відповідно до нової концепції адміністративно-територіального устрою відображені у таблиці.

Таблиця

Головні повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно–територіальних одиниць у сфері земельних відносин⁵⁴

Орган влади	Повноваження
Рівень громади	
Органи місцевого самоврядування	землеустрій – вирішення питань землевідведення, ведення земельно–кадастрової документації
Рада старост	попереднє погодження земельних питань перед розглядом їх на сесії ради громади
Підрозділи органів виконавчої влади	реєстрація прав власності
Рівень району	
Районні державні адміністрації	<p><i>власні повноваження</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ведення земельного кадастру <p><i>контрольні повноваження</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • інспекція за використанням земельних ресурсів <p><i>координувальні повноваження</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • координування діяльності територіальних підрозділів центральних органів влади, що не входять до структури районної державної адміністрації
Рівень регіону	
Органи місцевого самоврядування	надання пропозицій щодо змін цільового призначення земель
Обласна державна адміністрація	<p><i>власні повноваження:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • надання дозволу на зміну цільового призначення землі (крім земель у 20 км зоні від меж забудови поселень – центрів регіонів та міст з населенням понад 200 тис. чол., де рішення приймаються Кабінетом Міністрів України); • затвердження зміни меж поселень; • ведення земельного кадастру регіону <p><i>контрольні повноваження:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • нагляд за конституційністю та законністю актів органів місцевого самоврядування регіону <p><i>координувальні повноваження:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • координування діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що не входять у структуру обласної державної адміністрації

Джерело: складено автором з використанням матеріалів Держкомзему України⁵⁵.

Міністерством регіонального розвитку та будівництва запропоновано розширити повноваження територіальних громад у сфері земельних відносин, зокрема шляхом передачі на рівень громад повноважень щодо попереднього погодження Радою старост громад земельних питань (перед розглядом їх на сесії ради громади). Відповідно органи місцевого самоврядування наділятимуться повноваженнями щодо вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації. За підрозділами органів виконавчої влади закріплюватимуться повноваження щодо реєстрації прав власності на землю.

На виконання Указу Президента України від 12 січня 2009 р.⁵⁶ № 5/2009 Кабінетом Міністрів України розроблено та схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Відповідно до Концепції передбачається розв'язати проблеми щодо незавершеності процесів реформування економічних та правових відносин власності на землю, недосконалості системи державного управління у сфері використання і охорони земель, відсутності механізму економічного стимулювання використання і охорони земель⁵⁷. З цією метою необхідно розробити: механізми розвитку земельних відносин (організаційні, економічні, фінансові, інвестиційні, освітні тощо); систему гарантій щодо набуття та реалізації прав власності на землю; інструменти регулювання земельних відносин (систему платежів за землю, заходи із землеустрою тощо); систему обмежень у використанні земель (екологічні норми та стандарти).

Вирішити вищезазначені проблеми, здійснити організацію публічної влади на місцевому рівні відповідно до наявного адміністративно-територіального устрою, уникнути дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у сфері регулювання земельних відносин можливо шляхом проведення системних реформ. Так, у Конституції України та новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно чітко розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій з метою уникнення їх дублювання.

Забезпечення сталого розвитку територій, досягнення сучасних європейських стандартів у системі надання послуг щодо землеволодіння та землекористування потребує здійснення повномасштабних комплексних реформ, необхідних для сталого розвитку територіальних громад. Розширення прав останніх у сфері регулювання земельних відносин має супроводжуватися зростанням відповідальності органів місцевого самоврядування. Необхідними є розроблення та прийняття Закону України «Про державний земельний кадастр», прийняття Закону України «Про ринок земель», розроблення та за-

твердження довгострокових програмних заходів щодо розвитку земельних відносин, що дозволить не тільки сформувати правове поле для здійснення цивілізованих правовідносин на ринку землі, а й прискорить процеси формування самодостатніх територіальних громад, сприятиме підвищенню рівня добробуту населення України.

3.4. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

Однією з передумов утвердження України як країни з розвинутою демократією є наявність дієвого демократичного громадського контролю. Цей інститут є інструментом узгодження рішень органів місцевого самоврядування з інтересами та потребами членів територіальних громад. Розвиток інституцій громадського контролю є важливою передумовою подолання відчуження громадян від публічної влади на місцях.

Дослідженню контролю як функції управління присвячені праці: В. Аверянова, В. Копейчикова, В. Малиновського, А. Мельника, В. Погорілка та інших. У науковій літературі існує багато визначень поняття «громадського контролю». Так, наприклад, А. Мельник вважає, що громадський контроль як один з видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою. В. Малиновський під громадським контролем розуміє засіб забезпечення законності у діяльності виконавчо-розпорядчих органів, що суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Всі суб'єкти громадянського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок носять рекомендаційний характер. Характерною рисою громадського контролю є попередження порушень у сфері виконавчої влади за допомогою засобів суспільного впливу⁵⁸.

Узагальнюючи вищенаведені твердження, можна зазначити, що громадський контроль, визначаючи, оцінюючи та розповсюджуючи інформацію про відхилення від поставлених цілей, є інструментом демократичного управління, що дозволяє забезпечити додержання вимог законодавства, попередити та виявити порушення законодавства.

Ефективність роботи органів місцевого самоврядування та попередження практики зловживань у процесі вирішення соціально-економічних проблем місцевого розвитку, своєчасне та якісне виконання доручень громади та надання її членам якісних публічних послуг значною мірою залежать від наявності дієвого громадського

контролю. Як свідчить досвід розвинених країн світу, громадський контроль забезпечує реальну відповідальність органів місцевого самоврядування за покладені на них обов'язки.

Формування дієздатних та самодостатніх громад в країнах Європи було б неможливим без широкої участі громадськості в прийнятті управлінських рішень. Європейський досвід *організації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування* свідчить, що успішною і результативною ця форма участі громадян у публічному управлінні може бути за таких умов:

- усвідомлення органами публічної влади (та посадовими особами) необхідності громадського контролю як форми публічного управління, що забезпечує зворотній зв'язок та зовнішнє оцінювання прийнятих рішень;
- усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати активних та небайдужих громадян добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю;
- наявність розвиненої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для органів місцевого самоврядування залучати представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики (на стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень);
- законодавче унормування порядку задіяння механізмів громадського контролю;

- забезпечення фахового підготовки та постійно діючої системи навчання й підвищення кваліфікації осіб – громадських експертів, що беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх необхідними нормативно-методичними матеріалами⁵⁹.

Одним з найвідоміших механізмів громадського контролю в європейських країнах є інститут місцевих уповноважених з прав людини. Процедура його застосування чітко виписана у Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999)⁶⁰. За умов зростаючої складності функціонування адміністративних систем та завантаженості адміністративних судів, Конгрес підтримав створення Бюро Уповноваженого з прав людини та запровадження *посад місцевих і регіональних омбудсменів*, що дозволяє уникнути занадто тривалих і дорогих судових процедур, скоротити їх кількість та бюрократичну «відстань» між громадянами й органами влади; сприяє кращому захисту прав людей та урахуванню потреб громадян. Керуючись принципами, ухваленими Резолюцією Ради Європи № 80 (1999), Конгрес рекомендує урядам держав-членів Ради Європи, де на національному рівні інститут Уповноваженого з прав людини вже створено (Україна належить

до таких держав), сприяти запровадженню відповідних інститутів на місцевому й регіональному рівнях та належним чином інформувати громадян про їх завдання і можливості⁶¹.

В Україні вже сформовано законодавчі засади реалізації прав громадян контролювати діяльність органів місцевого самоврядування. Основними нормативно–правовими актами у сфері громадського контролю є чинна Конституція України⁶², закони України «Про звернення громадян»⁶³, «Про об'єднання громадян»⁶⁴, «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶⁵ тощо.

Так, за допомогою *звернень* у режимі зворотного зв'язку громадяни повідомляють органи державної влади та місцевого самоврядування про невиконання або неналежне виконання останніми (або підвідомчими їм органами чи установами) своїх функцій; вимагають ужити відповідних заходів.

Ефективною формою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є *громадські експертизи нормативно–правових актів*, ухвалених органами самоврядування. «Громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади усіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп»⁶⁶. Залежно від предмету дослідження експертиза стосується: 1) нормативно–правових актів; 2) програм перспективного розвитку територій (певних напрямів у сфері соціально–економічної діяльності); 3) окремих рішень органів місцевого самоврядування. До того ж громадська експертиза може здійснюватися як стосовно *проектів* вказаних видів актів, так і *документів, що вже набрали законної сили*. Громадська експертиза дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, переходячи від взаємних звинувачень до конструктивного діалогу.

Ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено проведення *громадських слухань* з актуальних питань місцевого розвитку як механізму громадської участі та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це стосується різних сфер життєдіяльності громади, у тому числі йдеться і про організацію бюджетних слухань, що сприяє залученню громадськості до бюджетного процесу.

Позитивним прикладом організації бюджетних слухань на місцевому рівні є досвід міста Вознесенська Миколаївської обл. Так, рішенням Вознесенської міської ради створено Громадську бюджетну раду. Залучення громадськості до процесу формування місцевого бюджету, здійснення громадського контролю та урахування пропозицій сприяло підвищенню ефективності використання бюджетних коштів міста. Корисним є і досвід Миргорода Полтавської

обл. з організації бюджетних слухань, за результатами яких приймаються резолюції, що направляються до профільних депутатських комісій та використовується при складанні бюджету міста на наступний рік. На жаль, на сьогодні не всі міста, села та селища України використовують можливість, надану чинним законодавством щодо організації бюджетних слухань.

Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» та з метою запобігання порушень у діяльності органів місцевого самоврядування *громадські об'єднання* можуть здійснювати перевірку виконання норм Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, управлінських рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування. За результатами такої перевірки та на підставі складених при цьому протоколів і актів, громадськість інформується про виявлені порушення; вносяться пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності. Водночас контрольні повноваження громадських об'єднань в Україні не мають юридично-владного змісту, а рішення, прийняті за результатами перевірок, як правило, мають рекомендаційний характер.

Одним з напрямів зміцнення системи громадського контролю стало рішення щодо утворення *місцевих та регіональних галузевих рад підприємців*. Так, відповідно до Постанови КМУ від 21 травня 2009 р. № 518 «Про утворення місцевих та регіональних галузевих рад підприємців»⁶⁷ галузевим радам надається право щодо встановлення громадського контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування при розробленні проектів нормативно-правових актів, а також процедур, передбачених законами України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁶⁸ та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»⁶⁹.

Представники галузевих рад підприємців мають право брати участь у проведенні щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань і обов'язків, пов'язаних з регулюванням підприємницької діяльності. Станом на 1 січня 2010 р. створено 999 місцевих та галузевих рад (901 — місцевих, 98 — галузевих). В регіональному розрізі найбільша кількість місцевих рад підприємців створена в Миколаївській — 77, Дніпропетровській — 72, Івано-Франківській та Харківській областях — по 65, найменша в АР Крим — 5, Полтавській області — 14. Процес створення галузевих рад підприємців йде повільнішими темпами. Наприклад, найбільша кількість галузевих рад створена у Миколаївській — 8, Сумській та Хмельницькій областях — по 7. Через відсутність ініціативи зі сторони громадськості до цього часу відсутні галузеві ради у АР Крим та Рівненській обл.

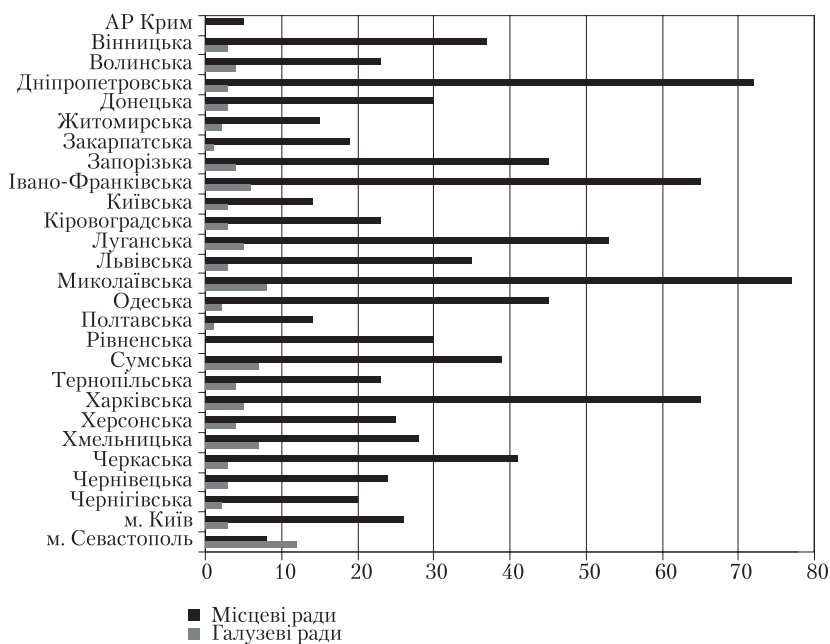


Рис. 3.1. Кількість створених місцевих та регіональних галузевих рад підприємств станом на 1 січня 2010 року

Невід’ємною характеристикою здійснення місцевого управління на засадах демократії, важливою передумовою проведення громадського контролю є відкритість органів місцевого самоврядування, доступність до інформації зі сторони громадськості. Неабияке значення мають відкритість рішень місцевих рад, інформаційна наповненість, зручність у користуванні та зв’язок органу місцевого самоврядування з користувачами представництв рад (сайтів). Про це, зокрема, свідчать результати проведеного Інститутом громадського суспільства моніторингу офіційних представництв обласних рад в мережі Інтернет. Найкращі результати мають сайти Чернігівської (92 бали); Волинської (91 бал) та Херсонської (90 балів) обласних рад (максимально можливий бал – 148) (рис. 3.2).

Обов’язкова загальна інформація відсутня на сайтах Донецької, Житомирської, Львівської та Черкаської обласних рад, найповніше цей інформаційний блок реалізовано на сайтах Хмельницької, Запорізької і Дніпропетровської обласних рад. На офіційних сайтах рад відсутня інформація щодо паспортів ресурсного потенціалу територіальних громад і ресурсного потенціалу адміністративно–територіальних одиниць. Істотно підвищує корупційні ризики відсутність

на офіційних сайтах рад обов'язкової документації щодо перспектив територіального розвитку (насамперед правил забудови та благоустрою населених пунктів області, схеми планування територій).

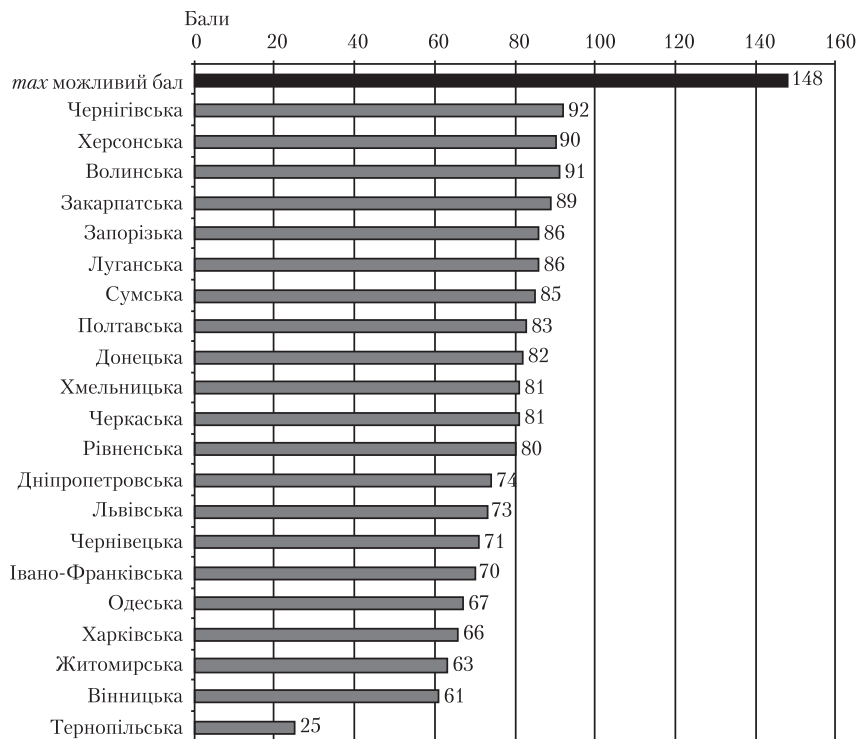


Рис. 3.2. Інтегральна оцінка моніторингу інтернет-сайтів обласних рад⁷⁰

Недостатність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні призводить до:

- зростання кількості порушень прав людини від неправомірних дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування;
- неузгодженості рішень органів місцевого самоврядування з інтересами і потребами громади, зокрема у бюджетній сфері;
- відсутності широкого доступу громадськості до участі у процесі територіального планування, використання та розподілу земельних ресурсів;
- закритості та відмежованості органів місцевого самоврядування від громадськості, надмірної бюрократизації управлінського апарату органів місцевого самоврядування;

- підвищення рівня корумпованості органів місцевого самоврядування (особливо в процесі прийняття управлінських рішень стосовно земельних питань).

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб має велике значення в процесі розбудови демократичної, правової, соціальної держави, є складовою формування ефективної системи місцевого самоврядування та процесів євроінтеграції. Хоча в Україні створено законодавче підґрунтя для організації громадського контролю, механізми його реалізації й досі чітко не визначені.

З метою удосконалення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні слід зробити так:

- впровадити у практику положення Резолюції Ради Європи № 80 (1999) та Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) стосовно запровадження інституту місцевих уповноважених з прав людини (місцевих та регіональних омбудсменів);

- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині унормування питань організації та проведення громадських слухань з актуальних проблем розвитку громади;

- запровадити на місцевому рівні громадські експертизи нормативних актів, ухвалених органами місцевого самоврядування та сприяти створенню експертної мережі громадських організацій, органів самоорганізації населення тощо;

- унормувати на законодавчому рівні питання обов'язковості проведення громадських слухань та здійснення громадських експертиз щодо певних видів актів та рішень органів місцевого самоврядування (насамперед у бюджетному процесі та сфері земельних відносин);

- активно використовувати новітні форми та методи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями (громадські ради, палати молодіжних радників тощо).

Формування в Україні підконтрольності органів місцевого самоврядування громадянам дозволить подолати антидемократичні схильності серед політичних еліт та дозволить здійснювати реформування місцевого самоврядування в Україні з невідмінним урахуванням інтересів широких суспільних верств населення.

* * *

Узгодити інтереси держави, регіональної влади та місцевого самоврядування неможливо за рахунок лише часткових модифікацій існуючої системи, необхідним є комплексний підхід до вирішення усіх протиріч. Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні перестане бути декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної,

адміністративної, адміністративно-територіальної та відповідно – децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень.

¹Куйбіда, В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – С. 32.

²Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с. – С. 73.

³Біленчук, П. Місцеве самоврядування в Україні / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 21.

⁴Конституційні акти України 1917–1920 рр. Невідомі Конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 68.

⁵Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – С. 52

⁶Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

⁷Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування : закон УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

⁸Про Представника Президента України : закон України від 5 березня 1992 р. // Голос України. – 1992. – 20 березня.

⁹Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

¹⁰Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹¹Там само.

¹²Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹³Там само.

¹⁴Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11 липня 2002 року № 93–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

¹⁵Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30–31. – С. 1194. – Ст. 382.

¹⁶Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15 січня 1999 року N 401–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

¹⁷Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квітня 1999 року № 586–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

¹⁸Про порядок передачі об'єктів права державної та комунальної власності : постанова КМУ // Офіційний вісник України. – 1998. – № 38. – С. 34.

¹⁹Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : закон України від 15 липня 1997 року // ВВР. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

²⁰Про органи самоорганізації населення : закон України // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

²¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

²² Бюджетний кодекс України // ВВР. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

²³ Там само. – Ст. 27.

²⁴ Проекти законів України: «Про загальні засади та принципи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні», «Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні», «Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі», «Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області», «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», «Про територіальну громаду», «Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», «Про державно-правовий експеримент у сфері місцевого і регіонального розвитку».

²⁵ Стан та перспективи муніципального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості): Національна доповідь – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.municipal.gov.ua/data/loads/naz_dop_2006.doc

²⁶ Про внесення змін до Конституції України: закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Голос України. – 2004. – № 233.

²⁷ Там само.

²⁸ Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування // Голос України. – 2005. – 11 травня.

²⁹ Ющенко, В. [виступ на нараді з представниками асоціацій та органів місцевого самоврядування] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/8376.html>

³⁰ Дороговкази муніципальної громадськості новій владі: Національна доповідь – 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.municipal.gov.ua/data/loads/nazdop_2007.doc

³¹ Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61

³² Концепція реформи місцевого самоврядування: [схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61

³³ Про Національну конституційну раду : указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 99. – С. 29.

³⁴ Погорілко, В. Ф. Муніципальне право України : підручн. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций; за ред. М. О. Баймуратова. – вид. 2-ге, допов. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.

³⁵ Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. мат. і докум. / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – С. 234–241.

³⁶ Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

³⁷ Борденюк, В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

³⁸// Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. ; за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид. поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2008. – Вип. 1(3). – С. 271–278.

³⁹*Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку* : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – С. 3–8; *Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики* / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 71–96.

⁴⁰*Проблеми і перспективи національної регіональної політики* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/doc/project_regional_policy_ukr.doc

^{41–43}Там само.

⁴⁴*Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів* / за заг. ред. І. О. Когути ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.–Львів : Вид-во «Мс», 2007. – С. 16.

⁴⁵Там само. – С. 12.

⁴⁶*Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2008 році: щорічне послання Президента України Віктора Ющенка* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/13362.html>

⁴⁷*Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року* : постанова КМУ // ОВУ. – 2006. – № 30. – С. 36.

⁴⁸Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю) : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 55.

⁴⁹Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 листопада 2008 року «Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» : указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 2. – Ст. 54.

⁵⁰*Під головуванням Президента України відбулося засідання РНБО* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/news/8673.html

⁵¹*Яловеїна, Г. Ізнову не довіра // Зоря Полтавщини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zorya.poltava.ua/index.php?rozd=&nomst=934>

⁵²*Про оренду землі* : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.

⁵³[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/index>

⁵⁴У 2008 році Міністерством регіонального розвитку та будівництва України розроблено та запропоновано на розгляд громадськості Концепцію реформи адміністративно–територіального устрою України та Концепцію реформи місцевого самоврядування. Основою організації адміністративно–територіального устрою України пропонується зробити поселенську мережу, що складається з поселень – міст, селищ, сіл як місць постійного компактного проживання людей. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається залежно від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців. На їх базі формуються адміністративно–територіальні одиниці трьох рівнів:

- громада формується, як правило, шляхом об'єднання поселень разом із прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище) – центру економічної активності. Максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається, як правило, базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні, насамперед: терміном надання невід-

кладної медичної допомоги (15–20 хв.), терміном доставлення учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом (15–20 хв.), терміном прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації (до 15 хв.);

- район – одиниця субрегіонального рівня, що формується з дотриманням умов ефективного менеджменту як проміжного рівня між базовим і регіональним рівнями та складається з громад і, як правило, повинен відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS–3;

- регіон – адміністративно–територіальна одиниця регіонального рівня (Автономна Республіка Крим, області), до складу якого входять райони. Регіон, як правило, повинен відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS–2.

⁵⁵[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/index>

⁵⁶*Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 21 листопада 2008 року «Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» : указ Президента України // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 3. – С. 45.*

⁵⁷*Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 1760.*

⁵⁸*Малиновський, В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – вид. 2–ге, доп. й перероб. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.

⁵⁹*Крупник, А.* Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. Крупник // Громадянське суспільство. – 2008. – № 5(7).

⁶⁰*Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян : Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61(1999) // Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2005. – № 11. – С. 71–72.*

⁶¹Там само. – С. 72.

⁶²*Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.*

⁶³ Про звернення громадян : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

⁶⁴*Про об'єднання громадян : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.*

⁶⁵*Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*

⁶⁶*Троицкая, Т. В.* Понятие и юридическая природа общественной экспертизы / Т. В. Троицкая // Юридический мир. – 2006. – № 9. – С. 67.

⁶⁷*Про утворення місцевих та регіональних галузевих рад підприємців : постанова КМУ // ОВУ. – 2009. – № 39. – Ст. 1318.*

⁶⁸*Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України // ВВР. – 2004. – № 9. – Ст. 79.*

⁶⁹*Про дозвілну систему у сфері господарської діяльності : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.*

⁷⁰*Звіт за результатами проведеного моніторингу офіційних представниць обласних рад в мережі інтернет / Ін-т громадян. сусп.-ва ; упоряд. С. М. Корчинський. – К., 2009. – 44 с.*

РОЗДІЛ 4.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ: АДАПТАЦІЯ ДО ВИКЛИКІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

4.1. Вплив глобалізаційних процесів на структурні зрушення в Україні (регіональний розріз)

За сучасних умов глобалізація стала реальністю, на яку не можна не зважати, оскільки як багатоієрархічний процес, вона викликає глибокі трансформаційні перетворення не тільки у сфері соціально-економічних відносин, а й у сфері культури, національної ментальності та традицій, а отже, тією чи іншою мірою зрештою змінює всі складові суспільного життя. Фахівці оцінюють різні аспекти глобалізації як соціально-політичного та економічного явища. Так, політологи наголошують на поступовому «розмиванні» кордонів та національного культурного середовища країн, залучених до глобалізаційних процесів; досліджують особливості формування феномену «громадянин світу». Ще одним пріоритетним напрямом дослідження глобалістики є аналіз поступового зниження ролі «держави» як інституту влади під впливом інтернаціоналізації господарського життя. У вирішенні питань суспільного розвитку країни державу починають замінювати наддержавні інститути на кшталт ООН, СОТ, Світового банку тощо. Тобто глобалізація змінює систему управління світовим господарством, актуалізуючи питання створення «світового уряду» – наднаціонального, наддержавного інституту влади, спроможного вирішувати сучасні гуманітарні та економічні проблеми людства¹.

Загалом дослідження глобалізації та її наслідків є міждисциплінарним процесом. Разом з тим переважна більшість науковців наголошують на пріоритетності аналізу модифікації системи міжнародних економічних відносин під впливом глобалізаційних процесів стосовно інших (гуманітарних) аспектів розвитку світової цивілізації. У цьому сенсі роль глобалізації висвітлюється через аналіз тенденцій структурної трансформації національної економіки окремих країн в інтегровану глобальну (світову) економіку, а дослідженню підлягають причини та наслідки диференціації країн світу за доходами, соціальна стратифікація їх населення та закономірності формування єдиного міжнародного економічного простору².

Аналізуючи ризики та проблеми національної економіки в процесі її входження у систему міжнародного поділу праці, українські вчені акцентують увагу переважно на двох стратегічних напрямках її структурної адаптації до викликів глобалізації: 1) лібералізація торгівлі, усунення бар'єрів на шляху вільного руху товарів та послуг і 2) впливі фінансової глобалізації на структурні зміни національної економіки внаслідок руху та «відпливу» національного та іноземного капіталу.

Складовими першого напрямку наукових досліджень є питання «Україна – СОТ», зміна митних правил щодо експорту (імпорту) товарів та послуг тощо.

Пріоритетною сферою досліджень другого напрямку є аналіз процесів лібералізації національної фінансової політики стосовно залучення іноземних інвестицій (у тому числі за рахунок прямих інвестицій) до національного виробництва; вплив кредитної політики банків з іноземними інвестиціями на структурні деформації внутрішнього ринку тощо. Практичне запровадження цих заходів, без сумніву, змінює структуру національної (та регіональної) галузевої економіки, адаптуючи її до вимог попиту, що сформувався на світових ринках³.

Ускладнення системи світогосподарських зв'язків, їх багатоієрархічність на початку ХХІ ст. призвели до поступового об'єднання цих двох напрямів досліджень. Такий синтез наукових підходів надає повну картину структурної трансформації господарства окремих регіонів країни під впливом посилення відкритості національної економіки, дозволяє висвітлити закономірності їх адаптації до зміни кон'юнктури світових ринків з урахуванням негативного впливу фінансової кризи та викликів глобалізації⁴.

Серед ризиків сучасного етапу глобалізації для економічного розвитку України та її регіонів слід назвати:

- загострення міжнародної конкуренції за фактори виробництва;
- зростання конкуренції з боку виробників країн, що розвиваються, на ринках товарів з низьким вмістом доданої вартості;
- посилення міжнародної конкуренції у сфері інноваційних та інтелектуальних ресурсів для створення національних конкурентних переваг;
- зростання взаємозалежності національних (та регіональних) фінансових ринків;
- зростання впливу спекулятивних валютних та фінансових потоків на кон'юнктуру національного ринку;
- збільшення «економічного тиску» ТНК на національних товаровиробників, посилення монополізації світових товарних ринків, підвищення впливовості груп МНК та ТНК;

- зростання ризиків загрози національній економічній (у тому числі енергетичній) безпеці країни;
- поширення практики «економічного тиску» основних суб'єктів глобалізації (Світового банку, СОТ, ТНК та МНК тощо) для досягнення глобальних політичних цілей тощо.

Поряд з цим ризики входження України до єдиного глобалізованого світового економічного простору зростають внаслідок збереження сировинної зорієнтованості національного виробництва, обмеженості його ресурсного забезпечення (насамперед енергоносіями), браку інвестиційних ресурсів та їх слабкої зорієнтованості на реальний сектор економіки тощо.

Входження України до системи міжнародного поділу праці відбувалося за економічного потенціалу, що його країна отримала у спадок від СРСР. Майже повністю замкнутий цикл виробництва, а отже, його придатність до імпорту та заробляння валютних коштів мали металургія, хімічна та деревообробна промисловість, інші галузі, що випускали конкурентну⁵ порівняно з світовими аналогами продукцію. Відповідно до цього і сформувалась, зокрема, структура промислового виробництва України (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Структура промисловості у світі, розвинених країнах та в Україні, % (середні показники у 2000–2008 рр.)

Галузь промисловості	Світ загалом	Розвинені країни	Україна за 2008 р.
Харчова	10,7	9,1	14,2
Легка	7,8	6,5	1,0
Хімічна	11,2	11,6	6,4
Металургія	6,96	6,9	24,3
Машинобудування	29,1	34,3	14,0

Джерело: складено за даними www.worldbank.org (сайт Світового банку); www.unctad.org (сайт організації по промислового розвитку ООН (ЮНІДО)); Статистичний щорічник України за 2008 рік.

Статус країни на міжнародному рівні, її галузева спеціалізація та конкурентоспроможність зрештою визначаються спеціалізацією економіки регіонів та їх готовністю до впровадження структурно-інноваційних зрушень. Нарощування тенденції підтримання експорту продукції з низьким рівнем доданої вартості в економіці України тривало до початку світової кризи (кінець 2008 р.) Внаслідок цього традиційно лідерами економічного розвитку в Україні

залишалися регіони, на території яких розміщувалося експорто-орієнтоване виробництво – передусім Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська області.

Економіка регіонів України тісно пов'язана коопераційними зв'язками з закордонними партнерами різних країн світу. Отже, структура торговельного балансу країни дзеркально відображає ці зв'язки та зрештою визначає перспективи структурної перебудови регіональної економіки. Від'ємне торговельне сальдо України у 2008 р. сформували переважно два потужні світові геоутрупування: країни СНД (–9,75 млрд дол. США) та країни ЄС (–10,74 млрд дол. США).

Донедавна структура торговельного сальдо України та країн СНД (за її якісними характеристиками) була на користь України, оскільки серед українського імпорту переважала продукція машинобудування, харчової та фармацевтичної промисловості⁶. Така структура зовнішньої торгівлі на рівні регіонів у цілому відповідала критеріям структурно-інноваційних зрушень, загальновизнаних в Україні як пріоритет національної стратегії економічного розвитку. Водночас внаслідок погіршення міжнародних відносин з Україною країни СНД (насамперед Росія) почали відмовлятися від економічної кооперації з українськими підприємствами, надавати пріоритет інвестуванню замкнених національних проектів імпортозаміщуючого виробництва (насамперед у сфері машинобудування, металургійного, трубопрокатного виробництва, виробництва військової продукції тощо). Така переорієнтація коопераційних зв'язків негативно вплинула на обсяги виробництва традиційних індустріально-промислових регіонів України.

Розгортання світової фінансової кризи наприкінці 2008 р. (та очікуване поступове пом'якшення її впливу на економіку України лише у 2010 р.) обумовлюють зростання тиску міжнародної конкуренції на національну економіку. Прогнозоване подальше підвищення цін на імпорт природного газу в Україну та збереження високих цін на нафту зумовлюють зростання собівартості національної продукції (насамперед металургійної та хімічної промисловості). Поряд з фінансовою нестабільністю та високою ймовірністю тривалого збереження несприятливої світової кон'юнктури на експорт цих груп українських товарів (зокрема внаслідок посилення конкуренції Китаю та Індії) на Україну очікують важкі часи на традиційних ринках сировини та напівфабрикатів. Це вимагатиме, з одного боку, впорядкування структури зовнішньої торгівлі з метою мінімізації загрози посилення зовнішньої залежності економіки України, а з іншого – поступового зміщення акцентів з експортної орієнтації економіки на інноваційно-технологічну модернізацію національ-

ного виробництва та розширення можливостей використання потенціалу внутрішнього ринку.

Участь регіонів України в міжнародному поділі праці можна оцінити на основі аналізу основних товарних груп, що експортуються та імпортуються країною. У таблиці 4.2 наведено групи товарів, на які припадала найбільша питома вага експорту регіону за 6 місяців 2009 р.

Таблиця 4.2

**Частка основних груп товарів в експорті регіонів України,
за 6 місяців 2009 року**

Регіон	Група товарів згідно з УКТЗЕД	Частка групи в загальному обсязі експорту регіону, %
АР Крим	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	50,6
Вінницька обл.	Готові харчові продукти	36,0
Волинська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	43,0
Дніпропетровська обл.	Недорогоцінні метали та вироби з них	64,2
Донецька обл.	Недорогоцінні метали та вироби з них	77,2
Житомирська обл.	Деревина і вироби з деревини	16,8
Закарпатська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	49,9
Запорізька обл.	Недорогоцінні метали та вироби з них	45,7
Івано–Франківська обл.	Шкіряна і хутряна сировина та вироби з них	15,6
Київська обл.	Маса з деревини або інших волокнистих целюлозних матеріалів	20,8
Кіровоградська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	37,6

Продовження табл. 4.2

Регіон	Група товарів згідно з УКТЗЕД	Частка групи в загальному обсязі експорту регіону, %
Луганська обл.	Недорогоцінні метали та вироби з них	38,4
Львівська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	28,1
Миколаївська обл.	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	22,8
Одеська обл.	Мінеральні продукти	30,8
Полтавська обл.	Мінеральні продукти	44,2
Рівненська обл.	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	32,5
	Мінеральні продукти	31,6
Сумська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	67,7
Тернопільська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	54,9
Харківська обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	31,3
Херсонська обл.	Продукти рослинного походження	32,0
Хмельницька обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	27,9
Черкаська обл.	Продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості	47,4
Чернівецька обл.	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	21,9

Закінчення табл. 4.2

Регіон	Група товарів згідно з УКТЗЕД	Частка групи в загальному обсязі експорту регіону, %
Чернігівська	Маса з деревини або інших волокнистих целюлозних матеріалів	24,3
м. Київ	Продукти рослинного походження	42,2
м. Севастополь	Механічне обладнання; машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	39,9

Джерело: Головні управління статистики областей.

Умовно всі регіони України поділяються на 3 групи: *перша* – з диверсифікованою структурою експорту товарів (тобто найбільша частка будь-якої групи товарів не перевищує 30 % загального обсягу експорту), *друга* – середній ступінь диверсифікації з питомою вагою 30–60 % та *третья* група – майже моногалузева експортна спеціалізація регіону (частка загального обсягу експорту – понад 60 %). До *першої групи* увійшли Івано–Франківська, Житомирська, Київська, Чернівецька, Миколаївська, Львівська та інші області. До *другої групи* увійшли Одеська, Харківська, Херсонська області, м. Севастополь, м. Київ. Також треба звернути увагу на експортну орієнтацію Рівненської обл., де частка мінеральних продуктів та продукції хімічної і пов'язаних з нею галузей промисловості майже однакова. Цей регіон також належить до другої групи, оскільки промисловість регіону пов'язана переважно з видобутком сировини (сірки) та її переробленням (виготовлення кислот, добрив). До *третьої групи* увійшли лише три області: Дніпропетровська, Сумська та Донецька. В останній на частку експорту недорогочінних металів та виробів з них припадає 77,2 % загального обсягу експорту.

За даними Державного комітету статистики України, обсяг зовнішньої торгівлі України (товари) за I півріччя 2009 р. становив 17330 млн дол. США і порівняно з I півріччям 2008 р. склав 53,2 %, імпорту – 19773,7 млн дол. США та відповідно 46,6 %. Від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі (товари) становило 2443,7 млн дол. США (за відповідний період 2008 р. – сальдо зовнішньої торгівлі також було від'ємним 9836,6 млн дол. США). Коефіцієнт покриття експортом імпорту склав 0,88 (проти 0,77 у I півріччі 2008 р.)

У розрізі товарної структури вартісні обсяги експорту знижувалися майже за всіма традиційними групами, крім продукції АПК (внаслідок відносно стабільного світового попиту на продовольчі

товари). Суттєвого зниження у I півріччі 2009 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року зазнав експорт продукції *металургійної промисловості* (–60,2 %), *добувної промисловості* (–56,1 %), *хімічної промисловості* (–56 %) та *машинобудування* (–31,9 %). Ці галузі є традиційними лідерами українського експорту, сукупно на їх частку у I півріччі 2008 р. припадало 72,6 % експортованих товарів, тоді як у відповідному періоді 2009 р. ця частка зменшилася на 12 в.п. і склала 60,6 %. При цьому якщо частка добувної, хімічної промисловості та машинобудування практично не змінилася, то частка продукції металургійної промисловості в загальному обсязі експорту зменшилася на понад 11 в.п.

Значне зменшення обсягів експорту традиційних товарів зумовлено скороченням зовнішнього попиту й відповідним зниженням світових цін. Натомість суттєво зріс обсяг експорту *продуктів рослинного походження* (на 64,9 %), відповідно частка цієї товарної групи в загальному обсязі експорту зросла з 4 до 12,4 %. Багато в чому це зростання обумовлено збільшенням експорту насіння і плодів олійних рослин, зокрема ріпаку як сировини для вироблення дизельного біопалива.

Так, порівняно з 7 місяцями 2008 р. обсяг експорту насіння і плодів олійних рослин зріс на 126 в.п. за той же період 2009 р., і за темпами зростання цей показник посідає п'яте місце серед інших товарних груп. Тенденції минулих років були такими: за 7 місяців 2008 р. обсяг експорту даної товарної групи становив лише 78,0 % обсягу аналогічного періоду 2007 р., а за 7 місяців 2007 р. порівняно з відповідним періодом 2006 р. обсяг експорту насіння і плодів олійних рослин зріс на 136,6 в.п.

Загалом у структурі експорту ця група товарів має незначну частку (1,8 %) за 7 місяців 2009 р., питома ж вага групи у минулі періоди складала 0,4 % за аналогічний період 2008 р. і 0,8 % за аналогічний період 2007 р. Тому поки що можна простежити тільки збільшення частки товарної групи «насіння і плоди олійних рослин» у структурі експорту, проте вказувати на сталу тенденцію до збільшення обсягів цієї товарної групи поки що немає підстав.

В Україні ріпак вирощують в 26-ти регіонах⁷, причому тільки в 3-ох – збитково. За площею вирощування ріпаку Україна посідає третє місце в Європі та шосте у світі. Серед основних олійних культур України у структурі посівних площ ріпак посідає друге місце (17 %), поступаючись тільки соняшнику (72 %), та випереджає сою (12 %)⁸. Необхідність збільшення посівних площ ріпаку обумовлюється потребою вирішення певних завдань на державному рівні.

По-перше, залежність України від імпортованих енергоносіїв зумовлює необхідність упровадження інших видів енергоресурсів, зокрема біопалива (у тому числі з ріпаку), а «збільшення площі посівів

ріпаку до 10 % загальної площі ріллі в Україні і переробка 75 % виробленого врожаю на дизельне біопаливо дасть змогу розв'язати проблемі стабільного постачання енергоресурсів аграрному секторові економіки з використання власного відновлювального джерела»⁹.

По-друге, застосування дизельного біопалива є вигідним, адже не потребує переобладнання двигунів. Крім того, збільшується міжремонтний термін експлуатації двигунів, а також цей вид палива є екологічно безпечнішим.

І по-третє, що є особливо важливим для розширення співробітництва з іншими країнами, умовою вступу до ЄС є використання в країні не менше 10 % біопалива в загальному обсязі паливних ресурсів. Проект Європейського Союзу «Східне партнерство» серед 6 завдань у відносинах з Україною передбачає співробітництво у сфері енергетичної безпеки, що і обумовлює посилену увагу до питань використання енергоресурсів. Всі країни Європейського Союзу з 2009 р. зобов'язуються виробляти й використовувати дизельне біопаливо. А до 2020 р. ЄС планує заправляти біопаливом не менше ніж 20 % транспорту.

Нині дизельне біопаливо вже досить широко використовують багато країн Європи та світу, зокрема найближчі сусіди України: Чехія, Словаччина, Польща¹⁰.

Відповідно до Програми розвитку виробництва дизельного біопалива Україна має виробляти і споживати в 2010 р. понад 520 тис. т дизельного біопалива. Для цього необхідно забезпечити валовий збір насіння ріпаку на рівні 1,7–1,8 млн т на рік. За врожайності ріпаку у середньому 20 ц/га потрібно засіяти цією культурою 0,85 – 0,9 млн га ріллі, що становить близько 3 % загальної площі (33,8 млн га) орних земель України.

Основними завданнями Програми є сприяння будівництву заводів, що вироблятимуть дизельне біопаливо; створення зон концентрованого вирощування ріпаку; забезпечення гарантованого збуту сільськогосподарськими товаровиробниками ріпаку, необхідного для виробництва біопалива. Державну підтримку передбачається надавати переважно на поворотній основі в межах коштів, призначених для цього в державному і місцевих бюджетах, зокрема на виробництво продукції рослинництва (ріпаку на технічні цілі). Очікується, що соціально–економічний ефект виконання Програми визначатиметься підвищенням рівня еколого–енергетичної безпеки країни.

У контексті розширення співробітництва з іншими країнами слід розглянути можливості експортної орієнтації продукції з ріпаку. За прогнозами Україна може посісти 2–ге місце за обсягами експорту насіння ріпаку у світі¹¹. Обсяг експорту ріпаку склав упродовж 10 місяців 2006/2007 маркетингового року 873 тис. т проти 487 тис. т упродовж аналогічного попереднього періоду. Обсяги експорту ріпакової олії є

досить незначними – 14 т упродовж 10 місяців 2006/2007 маркетингового року проти 16 т упродовж аналогічного попереднього періоду. В ЄС експорт насіння ріпаку знижується, імпорт зростає, що свідчить про збільшення попиту для промислового перероблення.

Країни ЄС є містким ринком збуту насіння ріпаку, адже ще у 2007 р. вони ухвалили Програму переходу на альтернативні та поновлювані джерела енергії – програму використання біопалива всіма видами наземних транспортних засобів до 2012 р. Якщо Україна не матиме заводів з перероблення ріпаку та виробництва біопалива як продукції кінцевого споживання, вона залишиться тільки експортером сировини.

Важливим чинником посиленої уваги до ріпаку є і той факт, що рентабельність його вирощування складає 22,3 %¹² (дані 2009 р.) у той час як, наприклад, ячменю – 3,5 %, сої – 3,5 %¹³.

Однак беручи до уваги традиційну орієнтацію галузей сільсько-господарського виробництва у регіонах, а також особливості вирощування ріпаку та проблеми використання ґрунтів після нього, доцільно зважено підходити до проблеми повсюдного запровадження вирощування ріпаку.

Зміна товарної структури позначилася й на регіональній структурі експорту у I півріччі 2009 р., оскільки регіональні тенденції природно визначаються тенденціями галузевими. Так, зокрема, найбільше зниження експорту у грудні 2008 р. до грудня 2007 р. відбулося в *металургії* (–42,7 %), *машинобудуванні* (–37,1 %) та *хімічній промисловості* (–38,0 %), що переважно сконцентровані у східних регіонах України і формують більшу частину промислового і експортного потенціалу держави. При цьому *зовнішня торгівля* розвивалася переважно за інерцією попередніх періодів. За підсумками 2008 р. *експорт* скоротився (порівняно з 2007 р.) в Івано–Франківській (–28,2 %), Львівській (–3,7 %) та Вінницькій (–0,6 %) областях. У решті регіонів обсяги експорту зростали: найбільше у Миколаївській (у 1,5 разу), Луганській (у 1,6 разу) Одеській (у 2,1 разу) областях та м. Києві (у 1,6 разу). Темпи зростання експорту у Дніпропетровській, Донецькій та Харківській областях відповідали середнім темпам в Україні і становили близько 1,3 разу.

Проте досягнута позитивна динаміка сформувалася ще у докризовий період – з початку 2008 р. Останні 3 місяці 2008 р. позначилися зниженням експорту в усіх регіонах, крім м. Севастополя. Найбільше зниження експорту в IV кварталі 2008 р. спостерігалось в Луганській (–52,7 % до III кварталу 2008 та –10,8 % до IV кварталу 2007 р.), Дніпропетровській (–51,9 % та –27,9 % відповідно), Донецькій (–43,9 % та –5,6 % відповідно), Полтавській (–37,9 % та –8,7 % відповідно). Одеська обл., хоча й зменшила обсяги екс-

порту порівняно з III кварталом 2008 р. на 35,2 %, проте порівняно з останнім кварталом 2007 року збільшила їх на 73,5 %.

У I півріччі 2009 р. під впливом кон'юнктури зовнішніх ринків суттєво знизилися обсяги експорту регіонів – традиційних лідерів за цим показником, внаслідок чого змінилася й регіональна структура експорту. Так, якщо у I півріччі 2008 р. на Дніпропетровську, Донецьку, Луганську, Запорізьку області та м. Київ припадало сукупно 71,7 % українського експорту, то у відповідному періоді 2009 р. – 65,5 %, причому найбільше знизилася частка Дніпропетровської області – з 22 % до 13 % (рис. 4.1).

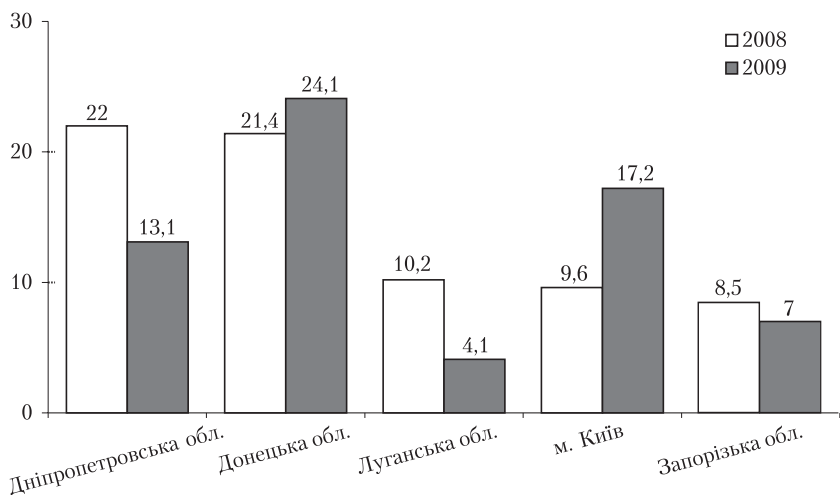


Рис. 4.1. Динаміка частки окремих регіонів у обсязі експорту товарів у I півріччі 2008 р. та 2009 р.

Джерело: розраховано за даними Державного комітету статистики України.

Обсяги імпорту у I півріччі 2009 р. зменшилися в усіх регіонах (за 2008 р. зросли у 26 регіонах). Найбільше зменшення спостерігалось у Волинській обл. (на 77,4 %), найменше – у Житомирській обл. (на 11,3 %).

Отже, дія кризових явищ безпосередньо позначилася на ступені участі регіонів України в зовнішній торгівлі. Так, наприклад, якщо у I півріччі 2008 р. Луганська обл. посідала 5-те місце за обсягами зовнішньої (експорт та імпорт) торгівлі (товари), то у I півріччі 2009 р. – лише 10-те, поступившись Одеській, Харківській, Кіровоградській, Львівській та навіть Миколаївській областям.

І це при тому, що частка жодної із зазначених областей у зовнішній торгівлі України товарами не складає й 5 %. З 8-го на 10-те місце за цим показником посунулася Полтавська область. Залишаються відчутно інтегрованими у світову торгівлю м. Київ (частка у зовнішній торгівлі України перевищує третину – товари), Дніпропетровська, Донецька та Запорізька області.

Показовим моментом щодо інтеграції регіонів України у світову економіку є динаміка залучення іноземних інвестицій. Особливостями інвестиційних процесів в Україні загалом є такі:

- посилення конкуренції між регіонами у сфері залучення іноземного капіталу;
- значна неоднорідність у територіальному розподілі інвестицій, посилення регіональних диспропорцій у обсягах інвестицій в основний капітал;
- найбільша привабливість для інвесторів оптової торгівлі, посередництва та харчової промисловості;
- різке скорочення державного бюджетного фінансування інвестиційного процесу (найближчими роками перспективи активізації інвестиційної діяльності з боку держави є вкрай проблематичними).

Загальною тенденцією прямого іноземного інвестування до регіонів України від початку вияву кризових явищ у жовтні 2008 р. стало зменшення обсягів приросту прямих іноземних інвестицій. Так, якщо за I півріччя 2008 р. обсяг інвестицій загалом в Україні зріс на 6918,1 млн дол. США (на 23,42 %), то за I півріччя 2009 р. інвестиції збільшилися лише на 2358,6 млн дол. США (на 6,62 %). І загалом приріст іноземного капіталу за цей період склав 34,1 % приросту за відповідний період 2008 р., а у I півріччі 2008 р. він був у 2,7 разу більший за I півріччя 2007 р. Такі дані свідчать про значне уповільнення позитивної динаміки іноземних капіталовкладень в економіку України у 2009 р.

У I півріччі 2008 р. 26 регіонів демонстрували приріст обсягів інвестицій. Найбільше зросли обсяги інвестицій у Миколаївській області (на 35,09 %) та м. Києві (на 34,56 %), а найменше – у Черкаській області (на 3,71 %). У Сумській області відбулося зниження припливу інвестицій на 2,7 % (на 4,8 млн дол. США).

У першому півріччі 2009 р. обсяги інвестицій в регіони України загалом зростали меншими темпами. Хоча у Вінницькій та Кіровоградській областях темпи приросту не змінилися, а до Черкаської та Сумської областей обсяг інвестицій зріс на 37,95 % на 37,91 % відповідно. Феноменом стало зниження темпів зростання інвестицій до м. Києва, що можна пояснити тільки загальним скороченням масштабів діяльності у сфері послуг та фінансовому секторі та відповідним скороченням обсягів капіталовкладень.

Також порівняно з I півріччям 2008 р. у I півріччі 2009 р. спостерігалася тенденція до скорочення обсягів інвестицій у тих регіонах, у яких до того часу їх обсяг зростав: у Дніпропетровській області (з 11,09 % до 1,36 %), Донецькій (з 17,67 % до 4,71 %), Житомирській (з 15,90 % до 4,62 %), Запорізькій (з 29,40 % до 3,36 %), Київській (з 26,34 % до 7,35 %), Миколаївській (з 35,09 % до 8,78 %), Одеській (з 8,79 % до 0,90 %), Полтавській (з 18,95 % до 3,12 %), Рівненській (з 25,78 % до 1,8 %), Херсонській (з 8,54 % до 2,97 %), Чернівецькій (з 29,30 % до 2,16 %), Чернігівській (з 10,51 % до 0,53 %), м. Києві (з 34,56 % до 7,83 %) та м. Севастополі (з 12,36 % до 0,42 %). Таку динаміку можна пояснити загальним зменшенням обсягів виробництва і відповідним зниженням капіталовкладень.

Збільшення темпів приросту інвестицій у Волинській (з 8,50 % до 22,55 %), Сумській (з 2,70 % до 37,91 %), Хмельницькій (з 5,20 % до 27,60 %) та Черкаській (з 3,71 % до 37,95 %) областях можна пояснити наявністю окремих вигідних об'єктів інвестування. Зокрема, у Волинській області найбільше інвестицій було спрямовано до Ковельського (імовірно, до об'єктів транспортного вузла Ковель) та Любомльського (імовірно, до об'єктів інфраструктури Ягодинського митного переходу) районів (прирости склали 13,1 та 2,75 разу відповідно). Значне зростання обсягів інвестицій до Черкаської області можна пояснити дією двох обласних програм, спрямованих на формування сприятливого інвестиційного клімату та представлення інвестиційно привабливих об'єктів Черкащини на виставках різного рівня, при цьому більша частка інвестицій за звітний період надходила до підприємств хімічної, нафтохімічної та харчової промисловості, що свідчить про збереження сировинної орієнтованості промислового виробництва в Україні.

Розподіл та перерозподіл прямих іноземних інвестицій чітко відбиває галузеві тенденції та уподобання іноземних інвесторів. Аналіз галузевої привабливості регіонів для іноземних інвесторів свідчить, що у I половині 2009 р., як і у 2008 р., інвестиції спрямовувалися переважно до галузей зі швидким обігом капіталу – у фінансову діяльність та оренду майна. Скоротилася частка інвестицій у промисловість (крім хімічної, нафтохімічної та харчової) – з 27,1 % на початок 2008 р. до 22,6 % на початок липня 2009 р., причому на 3,6 в.п. – частка переробної промисловості. Скоротилася також частка прямих іноземних інвестицій у готельний та ресторанний бізнес.

Частка інвестицій у будівництво зросла за I півріччя 2008 р. на 0,2 в.п. і зменшилася на 0,1 в.п. за відповідний період 2009 р. Частка інвестицій у фінансову діяльність послідовно зростала, що може свідчити про слабку вразливість цієї галузі до світових кризових тенденцій, хоча темпи зростання й уповільнилися – за I півріччя 2008 р.

зростання склало 2,5 в.п., за той же період 2009 р. – 1,0 в.п. Такі саме тенденції характерні й для інвестування в операції з нерухомістю, надання послуг, інжиніринг: за I півріччя 2008 р. обсяги інвестування зросли на 0,9 в.п., за той же період 2009 р. – на 0,5 в.п. З початку 2008 р. на 0,3 в.п. зросла частка інвестицій у сільське господарство, хоча за I півріччя 2009 р. вона зменшилася на 0,1 в.п. Частка інвестицій в інші види діяльності майже не змінилася.

Як і прогнозувалося, скорочення інвестицій у промисловість і сільське господарство послідовно впливає на зміну структури економіки, на вивільнення значної кількості населення, яке може долучитися до сфери послуг за наявності відповідних об'єктів. Це стосується переважно традиційно промислових регіонів Східної України і традиційно аграрних регіонів Центральної, Південної та Західної частин країни. І незважаючи на те, що скорочення частки галузей реального сектору у ВВП є загальною світовою тенденцією, принаймні для розвинених та трансформаційних економік, така тенденція для окремих регіонів України є загрозливою з погляду незавантаження промислових потужностей, значного зростання безробіття, і відповідно – збільшення соціального напруження.

Варто також зазначити, що сільське господарство є гнучкішим для нововведень, тому регіони, в яких сільське господарство має найбільшу частку у валовому регіональному продукті, мають більше можливостей до позитивних структурних перетворень. Однак дотримання вимог СОТ щодо надання пріоритетності тим чи іншим підгалузям сільського господарства без урахування місцевих умов господарювання може зламати позитивні тенденції щодо структурних змін у цих регіонах (що виявляється, зокрема, у збільшенні питомої ваги випуску продукції кінцевого призначення) і призвести до занепаду галузі.

За відсутності внутрішніх джерел інвестування саме іноземні інвестиції мали б стати основою відродження та підтримання традиційних галузей, однак невиваженість таких капіталовкладень або віддалена перспектива отримання прибутку створюють замкнене коло інвестування, розірвати яке можливо окремими методами державного регулювання – пільговим кредитуванням, мораторіями на сплату податків тощо.

Для створення повної картини іноземного інвестування до регіонів України слід проаналізувати регіональний розподіл обсягу інвестицій. У I півріччі 2009 р. він незначно змінився порівняно з аналогічним періодом 2008 р. Найбільша частка прямих іноземних інвестицій припадає в обох досліджуваних періодах на м. Київ – 32,8 % і 37,8 % у I півріччі 2008 р. та 2009 р. відповідно. На два регіони (за рахунок Волинської та Закарпатської областей) стало менше у переліку регіонів, частка яких у загальному обсязі інвес-

тицій складає не менше ніж 1 % (станом на 1 липня 2009 р. таких регіонів тільки 11). Слід зважати на те, що порівняно з початком 2008 р. серед таких регіонів частки АР Крим, Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Одеської областей зменшилися, частка Київської області не змінилася, а частки Івано–Франківської, Львівської, Полтавської, Харківської зросли, причому така тенденція була послідовною. Тому можна говорити про слабку кореляцію між загальними світовими тенденціями у сфері розподілу інвестицій та їх внутрішнім розподілом серед регіонів України. І тільки збільшення частки м. Києва серед інвестиційних уподобань іноземних інвесторів (навіть за загального скорочення обсягів інвестування) свідчить про зростання вимог інвесторів до умов ведення бізнесу і про їх намагання зменшити ризики капіталовкладень. Інвестори сподіваються не тільки на отримання вигод від найбільш розвинутої інфраструктури та найвищих рівнів заробітних плат у м. Києві. Близькість до центральної влади також оцінюється як суб'єктивна гарантія стабільності ринку.

В умовах фінансової кризи спостерігається уповільнення вивезення капіталу. Так, підприємства регіонів України зменшили обсяги капіталовкладень в економіку інших країн. Як і очікувалося, скоротилися обсяги інвестицій з регіонів України до інших країн. Капітал нерезидентів зменшився на 512,6 млн дол. США у I півріччі 2008 р. та на 413,5 млн дол. США у I півріччі 2009 р., тобто порівняно із суттєвим скороченням обсягів іноземних капіталовкладень спостерігається незначне вилучення капіталу або ж призупинення його вивезення.

За наявними даними у регіональному розрізі за I півріччя 2008 р. збільшили обсяги вивезення капіталу 11 регіонів, майже не змінився обсяг вивезення у 12-ти регіонах, зменшився – у Харківській області. За той самий період 2009 р., зважаючи на конфіденційність інформації щодо 8-ми регіонів і відсутність даних щодо 3-ох регіонів, можна спостерігати незмінність обсягів вивезення капіталу з 6 регіонів, зростання темпів у 4 регіонах і зменшення вже у 6 регіонах.

За видами економічної діяльності найбільшу частку становлять інвестиції в операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям (хоча така частка і скоротилася з 86,9 % до 85,9 % з 1 січня 2008 р. до 1 липня 2009 р.) Частка інвестицій у фінансову діяльність майже не змінилася – зросла на 0,2 в.п. за I півріччя 2008 р. і зменшилася на 0,1 в.п. у I півріччі 2009 р. Ці тенденції характерні для частки інвестицій у торгівлю, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку – зростання на 0,4 в.п. у звітний період 2008 р. і зменшення на 0,3 в.п. у звітний період 2009 р. Проте загалом частка цього виду діяльності

зросла з 1,6 % до 2,0 %. Позитивною тенденцією є зростання частки інвестицій до промисловості – від 0,6 % станом на 1 січня 2008 р. до 1,4 % станом на 1 липня 2009 р. (переважно за рахунок зростання частки інвестицій загалом у переробну промисловість з 0,6 % до 1,4 % та у виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів з 0,1 % до 0,9 % зокрема. Частки інвестицій за іншими видами економічної діяльності не перевищують 0,3 %.

Оскільки інвестиції в операції з нерухомим майном та фінансову діяльність здійснюються рівномірно з усіх регіонів, то на особливу увагу заслуговує збільшення інвестицій у переробну промисловість, що може свідчити про відновлення інвестиційної привабливості окремих об'єктів капіталовкладень у реальному секторі за кордоном.

За результатами 2009 р. регіональні «вподобання» іноземних інвесторів дещо змінилися. Якщо за 9 місяців 2008 р. (у передкризовий період) найбільші темпи приросту обсягів інвестування були характерні для регіонів з найвищими показниками соціально-економічного розвитку – м. Києва (темп приросту склав 41,6 %), Миколаївської (37,9 %) та Харківської (37,4 %) областей, то за результатами 2009 р. найбільший приріст обсягів інвестиційних ресурсів був характерним для Луганської (72,1 %), Сумської (42,8 %) та Хмельницької (60,0 %) областей. Вочевидь, можна сподіватися на збереження цими регіонами тенденції до подальшого збільшення обсягів інвестицій.

За результатами того ж 2009 р. скоротився розрив між мінімальним та максимальним значенням за показником прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу (без урахування показника м. Києва). Проте таке скорочення відбулося не за рахунок збільшення обсягів інвестування у регіони-аутсайтери економічного розвитку, а за рахунок скорочення цих обсягів в економіку промислово розвинених областей.

Таким чином, світова криза неоднозначно вплинула на загальні тенденції щодо спрямування прямих іноземних інвестицій. Стверджувати про прямий зв'язок кризових явищ в економіці та їх вплив на обсяги інвестування в Україні можливо лише у сенсі значного скорочення загального обсягу інвестицій і зниження темпів приросту інвестицій. Галуzeвий чинник впливає на виявлення інвестиційних уподобань, проте не можна стверджувати, що криза суттєво їх змінила. Традиційне інвестування у «швидкий прибуток» (сфера послуг, фінансова діяльність та валютно-фінансові операції) – так і залишилося пріоритетним для іноземних інвесторів, хоча обсяги інвестування також значно скоротилися. А оскільки зазначені сфери рівномірно представлені в усіх регіонах України (те саме стосується й галузі будівництва), то світові кризові процеси вплинули не на структурну трансформацію економіки регіонів, а лише на зайнятість та заробітну плату.

У регіональному розрізі характерним є подальше зростання частки м. Києва та відповідне скорочення часток інших регіонів у обсягу прямих іноземних інвестицій. Скоротилися обсяги інвестицій у традиційних промислових регіонах країни. Проте позитивною тенденцією є збільшення частки інвестицій, спрямованих за кордон, до підприємств переробної промисловості.

Перешкодами інтенсифікації інвестиційного процесу, що одночасно є й перешкодами повноцінного запровадження інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку, є, зокрема, такі:

- вузькість внутрішнього ринку та слабка розвиненість ринкових інститутів;
- надмірний податковий і адміністративний тиск на бізнес;
- низька конкурентоспроможність багатьох українських товарів, що робить не вигідним інвестування в їх виробництво;
- недостатня й диспаритетна інтегрованість України у світову економіку;
- відсутність чіткої інвестиційної політики з відповідними механізмами реалізації на державному та місцевому рівнях;
- інертність місцевої влади при залученні інвестицій, відсутність стимулів і механізмів для залучення інвестицій тощо.

Стосовно останнього зазначимо, що діяльність місцевих органів влади має дещо обмежений вплив на обсяги інвестицій і формування інвестиційних уподобань, оскільки інвестори орієнтуються переважно на макроекономічні тенденції розвитку регіонів та країни в цілому.

Той факт, що регіональний розподіл інвестицій слабо відображає загальний перебіг подій в інвестиційній сфері, свідчить також про нерозвиненість таких суто регіональних глобалізаційних та інтеграційних процесів, як транскордонне співробітництво та становлення єврорегіонів, і їх незначний вплив на структурні зрушення в економіці.

Для прискорення процесів структурної перебудови регіональної економіки під впливом глобалізаційних процесів необхідно забезпечити координування зусиль органів центральної та місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, органам виконавчої влади на місцях необхідно:

- завершити розроблення довгострокових стратегій економічного і соціального розвитку регіонів та затвердити їх на сесіях місцевих рад;
- сприяти діяльності зі створення сприятливого інвестиційного клімату на місцях, розробити регіональні інвестиційно-інноваційні програми (у тому числі на рівні районів та міст);
- забезпечити розроблення і реалізацію проектів створення технопарків і технополісів, інноваційних центрів та бізнес-інкубаторів, що стали б центрами інноваційного розвитку в регіонах країни;

- сприяти створенню в регіонах мережевих інноваційних структур кластерного типу із залученням місцевого інтелектуального потенціалу та наявних місцевих ресурсів тощо.

Одним з чинників впливу глобалізації на регіональний економічний розвиток є зміна конкурентоспроможності регіонів. Світова практика свідчить, що місце регіону в глобальному конкурентному середовищі визначається індексом конкурентоспроможності. Тому доцільно не тільки виявити конкурентоспроможність того чи іншого регіону, а й показати, як на неї вплинула світова економічна криза.

Для оцінювання конкурентоспроможності беруться до уваги основні показники соціально–економічного розвитку регіонів, зокрема такі як валовий регіональний продукт та показники соціальної сфери. Рейтингові значення конкурентоспроможності дозволяють виявити здатність регіонів бути суб'єктами міжнародних економічних відносин.

Аналіз досліджень конкурентоспроможності регіонів за 2008–2009 рр.¹⁴ виявив, що найвище і найнижче значення індексу конкурентоспроможності в регіонах України відрізняються від середнього значення відповідно на 7 % та 11 %. Однак диспропорції рівнів конкурентоспроможності є набагато меншими порівняно з диспропорціями рівнів валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (відповідно 1,2 разу і 6,8 разу), що свідчить про непогані можливості інтегрування регіонів у глобальне середовище навіть за значної асиметрії соціально–економічного розвитку регіонів усередині країни.

Співставлення рейтингів конкурентоспроможності регіонів України та країн світу дозволяє виявити, що конкурентоспроможність м. Києва (найвищий в Україні рівень конкурентоспроможності) та Закарпатська область (найнижчий в Україні рівень конкурентоспроможності) співвідносні за індексом конкурентоспроможності з Угорщиною та Таджикистаном і Малі відповідно. Відмінні показники валового регіонального (внутрішнього) продукту у розрахунку на одну особу та співвідносність рівнів конкуренції між цими порівнюваними одиницями свідчить про те, що у глобальному середовищі зменшується значущість об'єктивного «показника доходів» країни чи регіону (ВВП чи ВРП) і зростає значення суб'єктивного рейтингового значення «конкурентоспроможності». Це дозволяє регіонам навіть з невисокими ВРП вишукувати резерви для зовнішньоекономічної діяльності і бути ефективними суб'єктами міжнародних економічних відносин.

Щодо впливу кризових явищ на індекси конкурентоспроможності, то у 2009 р. порівняно з попереднім роком не було зафіксовано значних змін. Як і раніше, лідерами є м. Київ та Дніпропетровська область, до яких додалися ще два нових лідери – Запорізька та Одеська області. Склад групи регіонів, яка йде за лідерами, не

змінився – Сумська, Донецька та Львівська області. Дещо покращився результат Полтавської області та погіршився результат Хмельницької області. До групи регіонів з найнижчими індексами рейтингу конкурентоспроможності – Черкаська, Вінницька, Херсонська, АР Крим – «додалася» Житомирська область.

Важливою складовою індексу конкурентоспроможності регіонів стає оцінювання керівниками компаній можливостей ведення бізнесу. Аналіз дозволяє стверджувати, що кризові явища в економіці значно вплинули на це оцінювання. Зокрема, керівники негативно оцінили таку складову індексу конкурентоспроможності, як «розвиток фінансового ринку» – сфери, що найбільше постраждала від згортання ділової активності внаслідок кризи. Відповідно це вплинуло і на зниження індексів конкурентоспроможності регіонів, і як наслідок – більшість регіонів України за складовою «розвиток фінансового ринку» отримали рейтинги на рівні найбідніших країн Африки. Розрив значень індексів між балом України за рейтингом 2008–2009 рр. та рейтингом 2009 р. був найбільшим саме за цією складовою – 0,71 пункта.

Таким чином, кризові явища вплинули як на показники соціально-економічного розвитку на макро– та мезорівні, так і на оцінювання керівниками компаній можливостей ведення бізнесу. Сукупно дія цих чинників погіршила індекси конкурентоспроможності всіх регіонів України. З метою стабілізації ситуації, відновлення докризових тенденцій розвитку процесів інтеграції регіонів у глобальне економічне середовище доцільно сформувавши стратегію отримання позитивного ефекту від активізації всіх складових міжнародних економічних відносин. Значну увагу слід приділити висвітленню місця та ролі України, її регіонів у системі міжнародного поділу праці, аналізу загальних закономірностей формування міграційних потоків та їх впливу на структурні зміни національної (та регіональної) економіки. Важливим є вивчення розвитку транскордонного співробітництва, зокрема на Сході України, як чинника ефективного використання потенціалу країн–сусідів при становленні вигідних для українських регіонів та країни в цілому двосторонніх економічних відносин.

4.2. Роль органів місцевого самоврядування у міжнародній співпраці регіону

На загальнодержавному рівні участь регіонів у міжнародній співпраці регулюється Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», відповідно до якого суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності визначаються Україна в особі центральних органів влади, місцеві органи влади і управління в особі створених ними зовнішньоекономічних організацій, що беруть участь у зовнішньо-

економічній діяльності. До органів місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю згідно із Законом належать: місцеві Ради народних депутатів України та їх виконавчі й розпорядчі органи; територіальні підрозділи (відділення) органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України¹⁵.

Компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів визначається також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що закріплює власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад¹⁶:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;
- сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;
- сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

б) делеговані повноваження:

- організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;
- створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;
- забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування та їх виконавчих структур стосовно регулювання зовнішньоекономічної діяльності ухвалюються тільки у випадках, безпосередньо передбачених законами України. Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі структури діють як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності лише через створені ними зовнішньоекономічні комерційні організації, що мають статус юридичної особи України.

Відповідно до Закону України «Про транскордонне співробітництво» територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України визначені суб'єктами транскордонного співробітництва і можуть взаємодіяти з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво¹⁷.

Регулювання міжнародної співпраці на регіональному рівні здійснюється відповідно до принципів державної політики регіонального розвитку, сформульованих у «Державній стратегії

регіонального розвитку на період до 2015 року»¹⁸ і доповнених принципами державної політики у сфері транскордонного співробітництва згідно з відповідним Законом України. Такими принципами є, зокрема, програмування регіонального розвитку на основі взаємопов'язаних довгострокових стратегій, планів та програм на державному і адміністративно-територіальному рівнях; синхронізації дій у проведенні реформ, узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального і місцевого розвитку; партнерства центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, суб'єктів господарювання; забезпечення рівних можливостей для регіонів України щодо транскордонного співробітництва; розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою ефективного розв'язання проблем і завдань у сфері транскордонного співробітництва.

Задекларовані в державних документах принципи політики регіонального розвитку свідчать про те, що інтереси держави і територіальних громад збігаються в таких засадничих положеннях, як збереження політичного та економічного суверенітету, національної ідентичності, зміцнення конкурентоспроможності регіонів на зовнішніх ринках. Проте надмірна централізація державного управління, а також наявні недоліки у нормативно-правовому регулюванні перешкоджає налагодженню міжнародної співпраці з регіонами європейських країн, а саме:

1) органи місцевого самоврядування мають право здійснювати транскордонне співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав, але в переліку повноважень обласних рад не передбачено розроблення і реалізацію ними програм міжнародного співробітництва на регіональному рівні, а також не визначено джерела фінансування цих програм у місцевому бюджеті;

2) суб'єкти транскордонного співробітництва мають право брати участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм), проте рішення про підтримання їх державою та включення до державних програм розвитку транскордонного співробітництва ухвалюється центральними органами виконавчої влади;

3) фінансові можливості місцевих бюджетів щодо підтримання транскордонного співробітництва є обмеженими;

4) не забезпечуються рівні можливості областей України щодо реалізації проектів транскордонного співробітництва (на 2007–2010 рр. до такої співпраці залучені лише Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Вінницька, Львівська, Чернівецька, Чернігівська і Харківська області);

Конфлікт інтересів місцевого самоврядування територіальних громад України і центральних органів влади у сфері налагодження міжнародної співпраці з регіонами європейських країн виявляється у такому:

- не визначено відповідальність міських, селищних, сільських голів, посадових осіб місцевого самоврядування за рішення, які вони ухвалюють; не передбачено єдину форму та процедуру ухвалення рішень щодо шляхів активізації (форм та методів) міжнародної співпраці на місцевому рівні. Разом з тим місцеві й обласні державні адміністрації наділені правом припиняти дію актів місцевого самоврядування;

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (зокрема в налагодженні міжнародної співпраці з регіонами європейських країн) через брак ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад внаслідок існуючої системи перерозподілу надходжень до місцевих бюджетів (так, у 2008 р. 72 % усіх зібраних у м. Львові податків було перераховано до Держбюджету й лише 28 % залишилося у міському бюджеті);

- відсутність зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування та центральними органами влади, що позбавляє перших можливості впливати на процес розроблення і реалізації зовнішньої політики;

- протиріччя між пріоритетами регіонального розвитку (розвиток промисловості, залучення іноземних інвестицій) і заходами щодо покращення екологічної ситуації у регіоні (це питання є особливо актуальним для регіонів України, що межують з ЄС, оскільки екологічні стандарти розвитку є одними з пріоритетних у розвитку євроінтеграційних процесів).

Для прикордонних областей характерною формою міжнародної співпраці є транскордонне співробітництво, однак рівень активності українських органів місцевого самоврядування у сфері транскордонного співробітництва є дуже низьким. На місцеві органи влади покладений безпосередній обов'язок надавати інформаційну підтримку щодо транскордонних програм, сприяти пошуку іноземних партнерів для реалізації проектів та організовувати консультації на етапі представлення проекту. Втім вони неповні виконують свої зобов'язання. Про це свідчить незначна кількість заявок на участь у транскордонних програмах. Так, у четвертому (останньому) турі проектів за програмою «Польща–Білорусь–Україна 2004–2006» Львівська область подала 16 заявок, Волинська – 6, Закарпатська – 4. Водночас Люблінське воєводство Польщі внесло 56 заявок, Підкарпатське воєводство – 48, Підляське – 30, Мазовецьке – 3¹⁹.

Крім того, причинами низького рівня інтенсивності транскордонного співробітництва українських регіонів є такі.

1. Обласні й місцеві адміністрації в Україні мають обмежені права щодо формування стратегії міжнародного співробітництва на регіональному рівні та укладання міжнародних угод. Існують серйозні бюрократичні перепони на шляху до реалізації проектів.

2. Представники обласних та місцевих адміністрацій відчують брак досвіду проектного менеджменту і реалізації транскордонних проектів.

3. Влада на місцях не має достатньо коштів, щоб забезпечити обов'язкову частину фінансування транскордонних проектів.

4. Погана інформованість потенційних бенефіціаріїв щодо можливостей транскордонних програм ЄС як з української, так і з європейської сторін. Зокрема, у ЄС про транскордонні програми знає 20 % населення, а в найближчого сусіда України – Польщі – цей показник складає 18 %²⁰. Доступ до інформації про конкретні програми, умови та принципи підготовки документів на отримання допомоги монополізовано невеликою групою експертів. Крім того, механізм передачі інформації про заходи, ініціативи в рамках транскордонних програм від центральних до місцевих органів влади є недосконалим. Так, практично на всіх сесіях Конгресу місцевих та регіональних влад Європи ухвалюються резолюції і рекомендації з питань транскордонного співробітництва для урядів, регіональних органів влади, місцевого самоврядування, єврорегіонів, проте в Україні інформація про перелік та зміст цих ухвал не доводиться до органів місцевого самоврядування районного та селищного рівнів.

5. Недостатня відповідальність органів місцевого самоврядування України за ефективність реалізації заходів в межах технічного сприяння та інформаційного обміну Європейської Комісії (Technical Assistance and Information Exchange – TA/IE), про що свідчить низька активність учасників цих програм.

6. Низький рівень володіння іноземними (офіційними) мовами ЄС контактними особами з питань транскордонного співробітництва з української сторони, що унеможливорює обмін досвідом та інформацією.

7. Слабка розвиненість комунікаційної інфраструктури (недостатній рівень доступу учасників транскордонного співробітництва до ресурсу телефонних та інтернет-комунікацій).

8. Складність і тривалість процедур оформлення віз та отримання (й заміни) закордонних паспортів, їх висока вартість; часто упереджене ставлення працівників консульських установ до бажаючих отримати візи тощо. Так, кількість виданих віз польськими консульськими установами українським громадянам у 2008 р. змен-

шилася більше ніж удвічі (порівняно з 2007 р.)²¹ Значне зменшення кількості виданих віз обумовлене зменшенням кількості поданих заяв (аплікаційних форм) на отримання візи, що у свою чергу було викликано складністю аплікаційних вимог (необхідністю наявності листа–запрошення, резервування номера в готелі тощо); організаційними перешкодами (чергами перед консульськими установами, тривалістю очікування отримання візи тощо).

9. Режим перетину кордону (кількість прикордонних пунктів пропуску, наявність і довжина черг, умови перебування у них, складність і тривалість оформлення митних процедур, суб'єктивне ставлення працівників прикордонної та митної служб). Так, наприклад, на кордоні України з Польщею завдовжки 540 км функціонує лише 6 пунктів пропуску для автомобільного сполучення, відстань між якими становить 70–90 км, з них тільки в 4–ох дозволено рух вантажного автотранспорту. Наявна мережа пунктів пропуску не задовольняє потреби держави у розвитку міжнародних зв'язків, не забезпечує швидкого перетинання державного кордону особами і переміщення через нього вантажів, шкодить міжнародному іміджу держави, стримує зростання обсягів транзитних перевезень її територією, створює передумови для незаконного перетину державного кордону і переміщення контрабандних товарів поза пунктами пропуску, спричиняє значні економічні втрати на державному і місцевому рівнях, уповільнює розвиток прикордонних територій і не відповідає нормам ЄС щодо щільності пунктів пропуску для перетину кордону (1 пункт пропуску на 20–30 км кордону²²).

10. Рівень корупції у сферах, дотичних до транскордонного співробітництва (отримання закордонних паспортів, віз, переміщення товарів через митний кордон України, система дозвільних процедур тощо).

11. Економічна політика уряду, включаючи спільні міждержавні ініціативи і проекти (наприклад, Євро–2012), регіональну політику та взаємодію центру з регіонами (погодження службових відряджень, обмеження на виїзди чиновників за кордон), а також взаємодію влади і бізнесу (тиск на підприємців, високі фіскальні й трансакційні витрати тощо).

Для підвищення ролі місцевого самоврядування у міжнародній співпраці регіону в Україні потрібно вдатися до таких дій:

1) передати більшу частину управлінських функцій та відповідальності з центру в регіони, зокрема щодо відбору та фінансування проектів транскордонного співробітництва, участі у діяльності міжнародних установ і організацій тощо;

2) надати державним органам влади на місцях та органам місцевого самоврядування більшу самостійність у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку, зокрема це стосується формування місцевих бюджетів та їх

використання; включити відповідні доповнення у Проект закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій);

3) провести адміністративно-територіальну реформу, що передбачатиме, зокрема, формування державного бюджету «знизу – вгору» і відповідно передання повноважень у формуванні місцевих бюджетів громадам, що забезпечить їх фінансову самостійність при реалізації спільних міжнародних проектів, у т. ч. й транскордонних;

4) розподілити фінанси, призначені для забезпечення реалізації проектів міжнародного співробітництва; зменшити навантаження на міський бюджет через активне залучення недержавних коштів (наприклад, програм технічної допомоги та структурних фондів ЄС);

5) розробити й реалізувати програми міжрегіонального співробітництва, що визначатимуть пріоритетні галузі, їх можливості й ресурси для співробітництва з іншими областями України та міжнародними партнерами;

6) запровадити модель трансрегіонального співробітництва, що забезпечить створення системи горизонтальних зв'язків між вітчизняними регіонами та регіонами інших європейських країн, активне залучення усіх областей України до міжнародної співпраці;

7) активізувати діяльність органів місцевого самоврядування щодо створення транскордонних промислово-територіальних кластерів, стимулювання розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів та їх участі в єврорегіональних об'єднаннях, особливо в напрямі посилення виробничо-технічної кооперації;

8) підвищити рівень забезпеченості органів місцевого самоврядування спеціалістами з питань транскордонного співробітництва, залучення коштів міжнародної технічної допомоги та обов'язкова участь у заходах Twinning та TAIEХ;

9) розробити і запровадити ефективну, прозору систему проектного менеджменту, моніторингу та оцінювання вже реалізованих транскордонних проектів. З цією метою варто залучити до співпраці з органами місцевого самоврядування провідні наукові установи і неурядові організації, що формують громадську думку, а тому їх участь сприятиме поширенню євроінтеграційних ідей серед населення;

10) посилити інформаційне підтримання транскордонних програм. Для підвищення ефективності реалізації транскордонних проектів на офіційних веб-сторінках обласних, районних, міських державних адміністрацій розмістити перелік та умови відповідних програм технічної допомоги ЄС, інформацію про заходи Twinning та TAIEХ, а також власну регіональну стратегію розвитку транскордонного співробітництва. Метою роботи в цьому напрямі є

коригування проектів відповідно до регіональних, державних і загальноєвропейських пріоритетів, досягнення взаємоузгодженості реалізації проектів за часом та джерелами фінансування.

Через мережу дипломатичних і консульських установ України в країнах–сусідах необхідно поширювати інформацію про проекти в рамках транскордонних програм ЄС з метою пошуку партнерів. Такий крок буде особливо дієвим, оскільки, незважаючи на низьку поінформованість про існуючі європейські транскордонні програми, потенційні європейські партнери висловлюють зацікавленість у їх реалізації.

4.3. Суспільно–інституціональні передумови транскордонного співробітництва

Транскордонне співробітництво як елемент державної політики сьогодні посідає достатньо важливе місце у системі пріоритетів європейської інтеграції України. На різних щаблях влади – від Президента України до органів місцевого самоврядування – дедалі активніше обговорюються існуючі проблеми та формулюються перспективні пропозиції щодо розвитку транскордонного співробітництва Української держави як на західному, так і на північно–східному та південному кордонах.

Цій проблематиці присвячено величезну кількість наукових публікацій, політичних дискусій, громадських ініціатив, а також численних нормативно–правових актів, прийнятих на рівні центральної, регіональної та місцевої влади. Дослідження транскордонного (регіонального) розвитку, розроблення теорії та методики досліджень транскордонного співробітництва сьогодні набувають практичного спрямування. Такі дослідники, як Н. Мікула, О. Мілашовська, Р. Федан, П. Беленький, Б. Дубовик²³ розглядають транскордонне співробітництво як форму соціально–економічної інтеграції регіонів, що втілена у функціонуванні єврорегіонів. Інша група економістів (І. Сіренко, А. Данилишин, Р. Олейник)²⁴ у дослідженнях сутності та ефективності транскордонного співробітництва робить акцент на зовнішньоекономічній діяльності прикордонних регіонів. Про транскордонне співробітництво як невід’ємний атрибут ефективного партнерства України з ЄС постійно наголошується під час роботи спільних робочих груп та комісій²⁵, а також у виступах представників Європейського Союзу та членів делегацій відповідних європейських держав.

Водночас думка безпосередніх учасників транскордонного співробітництва щодо існуючих проблем та можливих шляхів їх усунення поки що лунає недостатньо потужно, а отже, подеколи залишається непоміченою чи проігнорованою. Адже, як це не парадоксально, в

Україні більшість контрольно–управлінських функцій, включаючи фінансові та регуляторні важелі впливу на розвиток транскордонного співробітництва, сконцентровано в руках центральних органів влади. Як наслідок, складається типова для України ситуація, коли рішення, що приймаються владою, недостатньо повно враховують реальний стан справ, оскільки не спираються на глибоке знання предмету та не володіють окремими нюансами явища. Крім того, у роботі центральних органів влади домінують макроекономічні та політичні пріоритети, що зумовлюють «витіснення» транскордонного співробітництва на периферію державної політики України.

Це призводить до декларативності гасел та розриву між цілями, що проголошуються владою як стратегічні пріоритети, зокрема щодо транскордонного співробітництва, та реальними інтересами й потребами відповідних інституцій і пересічних громадян.

Сучасне інституційно–правове та нормативне забезпечення системи транскордонного співробітництва українських регіонів формувалося протягом усього періоду незалежного розвитку нашої держави починаючи з 90–их років ХХ ст. Проте до цього часу воно так і не набуло свого завершеного вигляду, про що свідчить наявність значної кількості проблем, пов'язаних з відмінностями у законодавчих та інших нормативно–правових актах, що регулюють вказану сферу в Україні та сусідніх з нею державах Європи. Крім того, існують численні бар'єри у розвитку транскордонної діяльності, викликані її недосконалим інституційно–правовим забезпеченням, а також суперечностями між нормативно–правовими актами, покликаними регулювати різні аспекти транскордонного співробітництва. Насамперед це стосується законів, що визначають основні напрями розвитку, пріоритетні сфери та стратегічні завдання учасників транскордонного співробітництва, з одного боку, та нормативно–правових актів, що регулюють розподіл фінансових ресурсів, порядок бюджетних взаємовідносин центральних і місцевих органів влади та механізми виділення коштів на реалізацію окремих транскордонних проектів – з іншого.

До основних нормативно–правових актів у сфері транскордонного співробітництва України належать: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, до якої Україна приєдналася у 1993 р., Закон України «Про транскордонне співробітництво», що діє з 2004 р., Програма розвитку єврорегіонів, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 587, Рекомендації парламентських слухань «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва», схвалені Постановою Верховної Ради

України від 27 червня 2007 р. № 1242-V, Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1819, Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, що можуть бути включені до Державної програми розвитку транскордонного співробітництва, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 339, Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, затверджений Указом Президента України від 5 березня 2002 р. № 217/2002, Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин», що набув чинності в 1996 р. і діє зі змінами, внесеними у 2005 р., Порядок підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва, що можуть бути включені до Державної програми розвитку транскордонного співробітництва, затверджений Наказом Міністерства економіки України від 3 червня 2005 р. № 158, а також Стратегія українсько-польського міжрегіонального та прикордонного співробітництва, підписана на VII економічному форумі «Україна–Польща» у м. Ялті 25 червня 2004 р.

Однак цей перелік буде неповним, якщо не згадати Бюджетний кодекс України та закони України щодо державного бюджету, які визначають фінансові аспекти розвитку транскордонного співробітництва та регламентують обсяг і порядок виділення бюджетних асигнувань на реалізацію відповідних проектів і програм, зокрема Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки.

Різним аспектам транскордонного співробітництва приділяється також увага в указах Президента України «Про Національну концепцію співпраці із закордонними українцями» від 13 жовтня 2006 р. № 875/2006, «Про Цільовий план Україна–НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна–НАТО» від 18 червня 2007 р. № 535/2007, «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001, «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки» від 13 грудня 2003 р., № 1433/2003 тощо.

Основними проблемами взаємоузгодження вищезгаданих нормативно-правових актів є такі.

1. Практика несумлінного виконання чинних законів і державних програм, успадкована з часів адміністративно-централізованої системи державного управління. У межах такої практики здійснюється недостатньо ретельна підготовка проектів відповідних владних рішень і законодавчих актів, адже допущені на стадії прийнят-

тя рішення помилки та упущення у практичній діяльності відповідних інституцій спричинять не більше як ігнорування суперечливих нормативно–правових положень.

2. Розпорошення регуляторних функцій, пов'язаних з розвитком сфери транскордонного співробітництва, між різними органами державної влади. Це призводить, з одного боку, до виникнення нормативних лакун (наприклад, не врегульовано питання фінансового забезпечення державних програм розвитку транскордонного співробітництва), що не дозволяють ефективно здійснювати транскордонну діяльність її безпосереднім суб'єктам, а з іншого – до дублювання повноважень та виникнення інституційно–правових колізій у частині регулювання транскордонного співробітництва регіонів (насамперед, це стосується суперечностей між положеннями Закону України «Про транскордонне співробітництво», указами Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» і «Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями»).

3. Жорстке державне регулювання всіх сфер суспільно–економічного життя, включаючи практику надмірного адміністративного впливу на регіональний розвиток, зокрема на його транскордонну складову. Це не дозволяє ефективно поєднувати нормотворчу діяльність центральних органів влади з формуванням адекватного інституційно–правового забезпечення системи транскордонного співробітництва на рівні місцевих громад і самоврядних інституцій, що є основними суб'єктами регулювання цієї сфери в більшості інших європейських держав.

4. Відсутність критеріїв оцінювання ефективності транскордонного співробітництва, що спричиняє безсистемність при формуванні його нормативно–правового забезпечення і не дозволяє підпорядкувати всі законодавчі акти досягненню єдиної стратегічної мети, наприклад, зменшення негативного впливу кордонів на розвиток прикордонних регіонів, поліпшенню якості людського капіталу у прикордонні чи підвищенню конкурентоспроможності регіональних економік.

Крім того, не можна оминати увагою і тих проблем, що закладені у самому змісті перелічених вище нормативних актів і справляють безпосередній негативний вплив на перспективи розвитку практичної транскордонної діяльності її суб'єктів.

Так, Закон України «Про транскордонне співробітництво», що не безпідставно вважається деякими експертами «морально застарілим уже на момент прийняття»²⁶, у своїй основі є достатньо декларативним і консервативним. Значна частина його положень лише описує існуючий порядок речей, а відтак, не впливає на перебіг процесів у транскордон-

ному співробітництві. Зокрема, це стосується принципів державної політики у сфері транскордонного співробітництва, сфер та форм, у яких може здійснюватися транскордонне співробітництво, повноважень і функцій суб'єктів транскордонного співробітництва тощо. З іншого боку, запропонований Законом механізм координації транскордонної діяльності містить відчутні рудименти адміністративно-планового підходу, насамперед щодо концентрації усіх координаційних функцій щодо розвитку транскордонного співробітництва в руках «спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики». Це означає, що переважна частина управлінських функцій у сфері транскордонного співробітництва України є замкнутими на центральний щабель влади. До того ж більшість напрямів транскордонного співробітництва, окреслених Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, зокрема регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, комунальне господарство, допомога у надзвичайних ситуаціях тощо, опиняються поза компетенцією координаційного органу, що спеціалізується на економічних питаннях.

Крім того, в частині державного підтримання розвитку транскордонного співробітництва Закон передбачає приділити основну увагу цільовому фінансуванню окремих транскордонних проектів (хоча недостатньо чітко виписує механізм виділення й використання відповідних асигнувань), недооцінюючи такі форми сприяння, як правова, організаційна, інформаційно-аналітична, методична, маркетингова.

Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин» не враховує специфіки транскордонного співробітництва, оскільки передбачені у ньому положення щодо необхідності погодження органами виконавчої влади з Міністерством закордонних справ України «ініціатив міжнародного характеру, опублікування повідомлень та поширення прес-релізів, прямо чи опосередковано пов'язаних з міжнародною діяльністю, ...участі у міжнародних конференціях, ...інших дій, пов'язаних з міжнародним співробітництвом» на рівні місцевих органів державної влади, включених у систему транскордонного співробітництва, фактично унеможливають ефективне виконання ними своєї функції. Адже вказані погодження та сформульовані на їх основі вказівки і технічні завдання мають бути затверджені «не пізніше, ніж за три дні до початку заходу» і скеровані до МЗС принаймні за два тижні до його проведення. Часто запрошення на окремі заходи (семінари, виїзні наради, консультації, «круглі столи», робочі зустрічі тощо) можуть надходити до українських партнерів від їх польських, угорських чи словацьких колег за кілька днів до проведення заходу, що унемож-

ливлює виконання вимоги щодо термінів, передбачених згаданим Указом. Крім того, згідно з цим документом «офіційні делегації та представники України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях... а також делегації та представники державних організацій і підприємств, які перебувають за кордоном, зобов'язані поінформувати відповідне дипломатичне представництво України за кордоном про мету місії, одержані директиви, вказівки, технічні завдання, а також погоджувати з такими представництвами свою діяльність». Для транскордонного співробітництва така вимога є нелогічною, оскільки вона блокує будь-яку транскордонну активність на рівні регіонів і створює надлишкове навантаження на дипломатичні представництва України за кордоном.

Вищеописані недоліки і бар'єри лише підсилюються іншими нормативно-правовими актами, зокрема Указом Президента України «Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями» та Постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення порядку здійснення службових відряджень за кордон». Зокрема, перший документ передбачає жорстке погодження всіх міжнародних, зокрема й щодо транскордонного співробітництва, заходів місцевої влади з МЗС та Міністерством економіки України.

Зазначена Постанова Кабінету Міністрів України взагалі обмежує фізичну можливість керівників місцевих державних адміністрацій, наукових установ та навчальних і культурно-мистецьких закладів брати участь у заходах транскордонного співробітництва за кордоном. Зокрема, вона передбачає «звести до мінімуму кількість службових відряджень за кордон керівних працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються з бюджету». Крім того, «для оформлення службового відрядження за кордон не пізніше, як за два тижні до виїзду, особам, які дають дозвіл на відрядження, подаються лист із зазначенням мети виїзду, строків та умов перебування за кордоном, обґрунтування джерел фінансування, проекти директив, вказівок і технічних завдань, погоджені з МЗС».

Практика надмірної централізації управлінських функцій в руках урядових структур, а також суб'єктивне намагання профільних міністерств та МЗС замикає на собі всі комунікативні зв'язки призводять до невикористання значної частини переваг транскордонного співробітництва. Зокрема, відбувається блокування розвитку інституційного середовища у прикордонних регіонах, що не дозволяє усувати транзакційні та інфраструктурні перешкоди, викликані наявністю кордону, а також використовувати ефект міжрегіонального поділу праці (взаємного доповнення регіонів сусідніх держав) у структурі діючих єврорегіонів²⁷.

Система нормативно–правового та інституційного забезпечення транскордонного співробітництва функціонує на трьох ієрархічних щаблях: міждержавному, міжрегіональному та самоврядному (прикордонному). Взаємний вплив та взаємна обумовленість окремих елементів такого забезпечення визначає ефективність системи в цілому. Характерними рисами функціонування цієї системи є такі.

1. Центральні державні органи влади, зокрема міністерства, у своїй нормотворчій діяльності значною мірою відірвані від проблем та реальних процесів, що відбуваються у сфері транскордонного співробітництва українських регіонів. Водночас саме вони відповідно до своїх адміністративних повноважень володіють достатнім потенціалом для підготування та прийняття відповідних регуляторних актів, спроможних впливати на підвищення ефективності транскордонної діяльності. Основним бар'єром на шляху до повнішого використання можливостей на цьому щаблі є своєрідний інституційний вакуум. Функції, пов'язані з координуванням транскордонного співробітництва, розпорошені між Міністерством економіки України, Міністерством зовнішніх справ України та іншими галузевими міністерствами. Транскордонна діяльність опиняється поза сферою компетенції єдиного органу державної влади, що суттєво знижує рівень її інституціоналізації на загальнодержавному рівні.

2. Регіональні органи державної влади, а також обласні ради та євро регіони, що також концентруються на регіональному рівні, не володіють достатніми нормотворчими можливостями. Адміністративна система України сьогодні настільки централізована, що регуляторні акти регіональної влади не можуть суттєво впливати на розвиток транскордонного співробітництва. Водночас інституційне забезпечення цієї сфери на регіональному щаблі є значно кращим, ніж на загальнодержавному рівні. Зокрема, до системи транскордонного співробітництва, крім євро регіонів, включено агентства регіонального розвитку, науково–аналітичні центри, торгово–промислові палати, асоціації підприємців, прикордонні громадські об'єднання тощо.

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

Однією з найгостріших проблем транскордонного співробітництва є кадрова проблема. Що нижчим є щабель транскордонного

співробітництва, то меншою є кількість компетентних людей і більшою – кількість проблем в налагодженні ефективної співпраці між владою, бізнесом та громадськістю. Саме це спричинює відсутність координування між владними інституціями, підприємницькими структурами та громадськими організаціями в частині транскордонної діяльності (місцева влада українських регіонів співпрацює з місцевою владою суміжних регіонів іноземних держав, підприємці – з підприємцями, науковці – з науковцями, громадські організації – з громадськими організаціями, навчальні заклади – з навчальними закладами тощо). Відтак втрачається синергетичний ефект від такого співробітництва і губиться значна частина ресурсів та зусиль учасників транскордонного співробітництва, що відповідним чином знижує його ефективність.

Важливою проблемою, що обмежує співробітництво влади з підприємцями та неурядовими організаціями у сфері транскордонного співробітництва, є відсутність достатньої мотивації у центральних органів влади щодо активізації роботи у цій площині. А розпорошення зусиль та спрямування значної частини активності місцевих органів на роботу з органами центральної влади замість максимальної концентрації на питаннях поглиблення співпраці з місцевими громадськими організаціями, підприємцями та закордонними партнерами з транскордонного співробітництва знижує мотивацію й для місцевих органів.

При цьому без ефективної діяльності вітчизняних владних інституцій у сфері транскордонного співробітництва, принаймні на сучасному етапі його розвитку, достатньо складно розраховувати на ефективне використання тих коштів, що виділяються ЄС для української сторони за програмами добросусідства. Бюджетними ж засобами, особливо в умовах постійного їх дефіциту в Україні, практично неможливо досягнути належного рівня розвитку прикордонної інфраструктури та забезпечити вирішення основних проблем, що перешкоджають активізації транскордонного співробітництва територіальних громад: підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня кадрів, розроблення інвестиційних пропозицій регіонів, інформаційно-пропагандистська та виставково-ярмаркова діяльність.

Прикладом малоефективної роботи урядових структур у сфері транскордонного співробітництва є формальна діяльність дипломатичних і консульських установ щодо вирішення конкретних проблем транскордонного співробітництва: від допомоги в організації заходів («круглих столів», конференцій, семінарів) до сприяння у перетині кордону (оформлення віз, надання супровідних документів) та підготовки та підписання транскордонних угод (консультаційне підтримання, переклад тощо). Причому про низький рівень і

безсистемність дипломатичного підтримання транскордонного співробітництва свідчить значна залежність рівня та якості сприяння з боку дипломатичних і консульських установ учасникам транскордонного співробітництва від суб'єктивного чинника (іноді зміна генерального консула призводить до кардинальних змін у відносинах консульства з місцевою владою, громадськістю та підприємцями).

Нині громадськість і малий бізнес не бачать у місцевій владі надійного партнера з транскордонного співробітництва, оскільки не відчувають з її боку достатньої функціональної спроможності, умотивованості та фахової компетентності при вирішенні проблем транскордонного характеру. Крім того, такий стан справ блокує ініціативність місцевих громад щодо створення політичних партій місцевого рівня, орієнтованих на вирішення суспільно-економічних проблем окремих регіонів, як це є у багатьох інших європейських державах. Відтак, обмежується політичне підтримання транскордонного співробітництва як стратегічного напрямку діяльності територіальних громад.

Подібний погляд на спроможність до налагодження ефективного транскордонного партнерства української місцевої влади існує і з боку органів місцевого самоврядування сусідніх з Україною держав. Однак не лише відсутність достатніх повноважень чи фінансових ресурсів у місцевих адміністраціях українських регіонів спричинює це, а й їх недостатня активність у сфері інформаційно-пропагандистської роботи з популяризації транскордонних можливостей власних територій, включаючи використання інтернет-ресурсу, посилення співпраці з дипломатичними представництвами сусідніх держав у прикордонних областях України та українських консульств.

Активніша інформаційно-пропагандистська робота з боку українських владних інституцій та громадських організацій, а також збільшення управлінських повноважень та нарощування фінансового потенціалу місцевої влади уможливають ефективніше використання існуючого інтеграційного ресурсу. Це також сприятиме усуненню обмежень у перспективах розвитку транскордонного співробітництва України з сусідніми державами Європи.

Підсумовуючи розглянуті вище аспекти суспільно-інституціональних передумов розвитку транскордонного співробітництва, доцільно наголосити на такому.

1. Інтенсифікацію транскордонного співробітництва України стримує його недосконале нормативно-правове забезпечення, що характеризується наявністю численних правових колізій, невідповідністю нормам ЄС та декларативністю, а також відсутність достатньої мотивації у центральних органів влади щодо активізації роботи у цій сфері, що обмежує співробітництво влади з підприємцями та неурядовими організаціями у сфері транскордонного співробітництва.

2. Існуючі законодавчі акти України, що унормовують транскордонне співробітництво, потребують подальшого нормативно-правового врегулювання у напрямі збільшення повноважень місцевих органів влади та місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку (зокрема це стосується формування місцевих бюджетів та їх виконання), адаптації до стандартів ЄС.

4.4. Україна і стратегії розвитку єврорегіонів

Тенденції глобальних світових процесів дозволяють по-новому оцінити місце прикордонних територій у розвитку міжнародних відносин. Прагнення регіонів багатьох держав знайти своє місце серед учасників міжнародного співробітництва вимагає проведення спільних досліджень соціально-економічних проблем прикордонних територій, результатом яких має стати вияв проектних рішень і обґрунтувань з метою їх практичної реалізації як на національному, так і на міжнародному рівнях. У зв'язку з **актуалізацією** наприкінці ХХ ст. **регіональної проблематики** як на рівні груп країн, так і на рівні внутрішніх територій, регіони почали розглядатися з позицій внутрішніх національних утворень та інтернаціональних, тобто потужний регіональний рух стає дедалі домінуючою тенденцією світового розвитку. І з практичної, і з академічної позицій комплексний процес євроінтеграції і розширення ЄС сприяв приверненню уваги до **прикордонних регіонів як до зон міждержавної взаємодії**. Національні ринки інкорпорується в більш широкий європейський економічний простір, тоді як субнаціональні ринки розвиваються, відображаючи зростаючу функціональну і культурну важливість регіонів.

Враховуючи ті обставини, які мають місце у суспільно-економічному житті України, і проблеми вдосконалення механізму зовнішньоекономічних зв'язків, а також кон'юнктуру зовнішнього ринку, слід зазначити, що нині відбувається інтенсивний пошук нових форм і методів економічного співробітництва. Саме тому процес становлення і розвитку субрегіонального міжнародного співробітництва виходить на перший план. Однією з ефективних форм діяльності субрегіональних об'єднань, а разом з тим територіальної відкритості України можуть бути транскордонні регіони (**єврорегіони**).

Протягом останніх років в Україні одним з перспективних напрямів розвитку транскордонного співробітництва є діяльність місцевих органів влади в рамках **єврорегіонів**, що здійснюється з метою об'єднання зусиль в економічній, соціальній, науковій та екологічній сферах. Єврорегіони є вищою організаційною формою транскордонної співпраці, що характеризується наявністю системи

управління та фінансування цієї діяльності. В ЄС єврорегіони вже сприймаються як суб'єкти міжнародної діяльності. Більшість з них має спільну Концепцію розвитку транскордонного регіону з урахуванням європейських, національних та регіональних інтересів. Позитивними прикладами у розвитку єврорегіональної співпраці можуть бути Німеччина, Чехія, Угорщина та Польща, де єврорегіони створені за периметром кордонів цих держав.

У центрі уваги при обговоренні українського досвіду створення і функціонування єврорегіонів, зважаючи на те, що законодавча база України дозволяє поки що лише імітувати на своїй території ці європейські моделі, на першому місці є саме **правовий аспект**. Згідно з Конституцією України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, тобто вони стають актами прямої дії і для регулювання відповідних відносин не потребують додаткових актів внутрішнього законодавства.

Оскільки Верховна Рада України прийняла Постанову «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року»²⁸, то ця Конвенція за своєю еквівалентністю фактично займає місце серед законів України і прирівнюється за юридичною силою до міжнародних договорів. Звичайно, що прийняті у 1995 р. додатковий протокол і у 1998 р. протокол № 2 до Конвенції також входять до законодавства, що регулює транскордонне співробітництво. Серед українських нормативних документів, що складають основу правового поля у даній сфері, насамперед слід назвати закони України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.), «Про міжнародні договори України» (1993 р.), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), «Про транскордонне співробітництво» (2004 р.)²⁹

Регулювання транскордонного співробітництва та створення і функціонування єврорегіонів також регулюється міждержавними договорами (зокрема Угоди про добросусідські відносини та співробітництво підписані з Угорщиною – 6.12.1991 р., Польщею – 18.05.1992 р., Словаччиною – 29.06.1993 р., Румунією – 2.06.1997 р., Молдовою – 23.10.1992 р.)³⁰

Необхідність удосконалення нормативно-правової бази транскордонного та міжрегіонального співробітництва була визначена в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» (13.09.2001 р.) та Постанові Кабінету Міністрів України «Про деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів» (29.04.2002 р.) Закон України «Про транскордонне співро-

бітництво» серед іншого «нормативно» визначає мету та принципи державної політики у сфері транскордонного співробітництва, поновлення суб'єктів транскордонного співробітництва України, принципи та форми державного підтримання транскордонного співробітництва та його фінансове забезпечення. Однак, на думку експертів, цей Закон фактично *ігнорує роль транскордонного співробітництва як інструмента територіального та регіонального розвитку*. Можливі форми державного фінансового підтримання транскордонного співробітництва в ньому фактично відсутні.

Розширення Європейського Союзу до кордонів України та реалізація Програми сусідства ЄС (ENPI) зумовлює вдосконалення аспектів єврорегіонального співробітництва. Використання єврорегіональних структур для активізації транскордонного співробітництва дедалі більше утверджується у регіональній політиці як інтеграційний механізм, що безпосередньо реалізується у прикордонний. Повне охоплення периметрів кордонів більшості європейських країн євро регіонами створює уніфіковане середовище для реалізації регіональної політики ЄС та політики національних держав у сфері транскордонного співробітництва. Нові інструменти регіональної політики ЄС, що використовуються у Програмі сусідства ЄС, зумовлюють *необхідність перегляду ставлення до євро регіонів* в Україні та пошуку нових шляхів вирішення проблем, що існують та виникають у транскордонних регіонах. Механізм та інструментарій реалізації Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на період до 2010 р. хоча і дещо схожі на європейські, проте в них відсутній механізм використання євро регіонів як інституції транскордонного співробітництва. Саме тому надзвичайно *актуальним постає завдання розроблення нових механізмів активізації євро регіонального співробітництва* та утвердження їх як організаційної, економічної і координаційної платформи транскордонної співпраці, як це відбувається на кордонах країн – членів ЄС³¹.

На кордонах України на сьогодні створено сім євро регіонів (рис. 4.2): «Буг» (Україна, Польща, Білорусь, 1995 р.), «Карпатський Євро регіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія, 1993 р.), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія, 1998 р.), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія, 2000 р.), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь, 2003 р.), «Слобожанщина» (Україна, Росія, 2003 р.) та «Ярославна» (Україна, Росія, 2007 р.)

Нині процес створення нових євро регіонів на інших територіях України знову активізувався. Львівською облдержадміністрацією поновлено розгляд питання доцільності створення євро регіону «Сян» за участю Львівської обл. та Підкарпатського воєводства (Польща), подібна робота розпочалася у Донецькій та Луганській

областях. На «сьогоднішньому кордоні» Україна–ЄС прикордонне співробітництво між регіонами та територіями України, Польщі, Угорщини, Словаччини та Румунії розвивається в рамках чотирьох єврорегіонів – *Карпатського*, *«Буг»*, *«Нижній Дунай»* та *«Верхній Прут»*. Розвиток кожного зі згаданих єврорегіонів має деякі особливі проблеми формування та функціонування.

До проблем *Карпатського Єврорегіону* слід віднести його вже *стартову «етнополітизацію»*, наслідком якої стало залучення до транскордонних ініціатив Міністерства закордонних справ та інших центральних урядових структур більшою мірою, ніж місцевих і регіональних органів влади та економічних інституцій та структур. На думку дослідників, це призвело до неприродного збільшення його території (161 192 км² з населенням 16 млн. чол.), що стало однією з причин фактичної стагнації функціонування цього єврорегіону.

З досвіду розвитку інституційних інструментів транскордонного співробітництва єврорегіону *«Буг»* варто згадати, мабуть, створення в рамках єврорегіону Депозитно–кредитного банку у м. Луцьку.

Дещо окремо позиціонується єврорегіон *«Нижній Дунай»*. Експерти визнають певний прогрес, досягнутий завдяки транскордонному співробітництву між регіонами *України*, *Румунії* і *Молдови* в рамках цього єврорегіону, у вирішенні проблем розвитку прикордонних територій, розв'язанні проблем транскордонного характеру та зняття напруження у прикордонних зонах трьох держав. Разом з тим експерти вважають, що діяльність єврорегіону є надто бюрократизованою. Рівень залучення до транскордонного співробітництва бізнесових структур і громадського сектору (окрім структур з «грантового» супроводу та бізнес–оточення місцевих влад) в Одеській області залишається низьким. Ще одна проблема полягає в тому, що різко відмінним є ступінь асиметрії (*розвиненості реальної інституціональної основи регіонального розвитку та транскордонного співробітництва*) країн–членів цього єврорегіону. Найвищим він є в румунській частині єврорегіону, де завдяки зусиллям місцевих влад, бізнесових структур, а після прийняття Закону «Про регіональний розвиток у Румунії» (18.07.1998 р.), – завдяки державному підтриманню *створено розгалужену мережу реально працюючих інституцій регіонального розвитку*, що безпосередньо залучені до просування транскордонного співробітництва румунськими повітами–членами єврорегіону. В Одеській обл., як і в інших регіонах України, така інституційна основа наразі *лише формується*, на жаль, без суттєвого підтримання та контролю з боку держави.

Особливістю ж єврорегіону *«Верхній Прут»* є те, що в його рамках апробується така модель транскордонного співробітництва, як екоєврорегіон, що власне і обмежує зміст його функціонування.

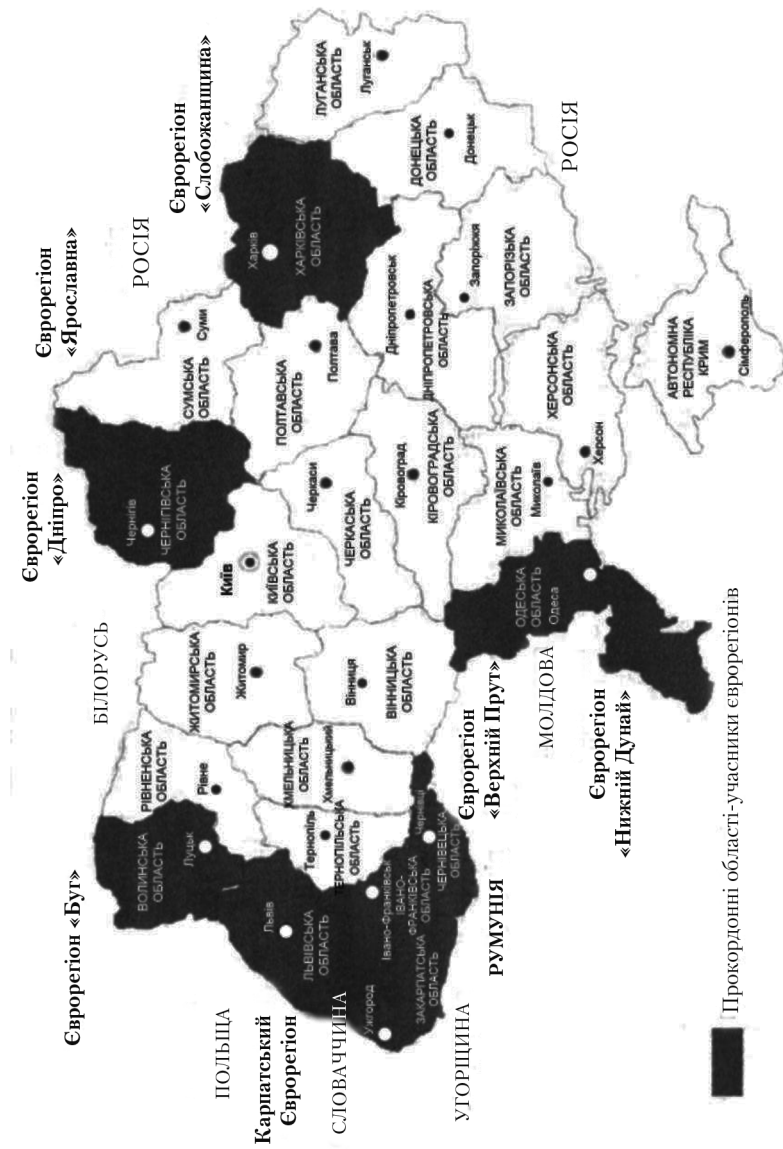


Рис. 4.2. Єврорегіони на кордонах України

Характерною особливістю розвитку єврорегіонів зі спільною участю *України та Румунії* знову ж є те, що на відміну від Західної Європи, де транскордонне співробітництво покликане, головним чином, *стимулювати економічне зростання і життєвий рівень громад, розташованих у периферійних зонах держав*, тут йдеться не стільки про співпрацю економічного характеру, скільки *про захист і збереження етнічної, культурної, історичної та мовної самобутності румунської меншини в Україні та української в Румунії*.

Таким чином, стає зрозумілим, що на поточному етапі важливою загальною проблемою прикордонного співробітництва є звужений спектр *мотивацій та інтересів* до безпосереднього співробітництва між прикордонними громадами та територіями. Зокрема, однією з проблем державного управління прикордонним співробітництвом є те, що основним «*мотивом*» партнерства в рамках єврорегіонів є не стільки можливість розв'язання спільних проблем транскордонного характеру, скільки гра інтересів представників місцевого істеблішменту та їх бізнес-оточення, особисті стосунки між представниками прикордонних місцевих органів влади та самоврядування, які працюють у прикордонних регіонах цих країн і виступають рушійною силою транскордонних проектів. У контексті вказаних вище проблем необхідно знайти спосіб перейти від контактної ролі інституту «*єврорегіон*» до реальної інтегративної та планувально-координуючої ролі з розвитку прикордонних територій.

Експерти зазначають, що вступ країн-сусідів України – *Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії до ЄС (2004–2007рр.) автоматично не сформував нові механізми інтенсифікації транскордонного співробітництва на її кордоні*. Незважаючи на покращення фінансування з боку ЄС, структурні проблеми прикордонної співпраці залишилися незмінними і їх можна подолати лише зі зміною державної політики та управлінських стереотипів усіх партнерів. За нових геополітичних умов єврорегіони, що діють на західних кордонах України, потребують докорінних змін організаційних механізмів та філософії свого подальшого існування, інструментів розвитку співпраці з європейськими структурами. Зокрема через те, що значним викликом «*міжлюдському*» співробітництву на кордонах, що стихійно підтримувало певний рівень взаємодії між прикордонними регіонами, стало входження країн-сусідів України до Шенгенського простору і встановлення нового візового режиму. Це вже призвело до ускладнення руху та контактів між людьми, інститутами громадянського суспільства, управлінськими та підприємницькими структурами.

Так, можна прогнозувати наступні етапи розвитку прикордонного співробітництва України в умовах входження країн-сусідів до Шенгенського простору:

- *етап адаптації* до європейських стандартів, що буде складним і навіть болісним (введення шенгенських віз, обмеження вільного пересування громадян, труднощі зі створення ефективних механізмів співпраці);

- *етап реалізації* закладеного в транскордонному співробітництві потенціалу, що матиме помітні соціально–економічні результати й має сформувати нову системну якість транскордонного співробітництва.

Дані проблеми можливо комплексно вирішувати на основі *вироблення концепцій подолання асиметрії рівнів розвитку прикордонних територій* (програми спільного розвитку прикордонних територій України і Угорщини, України і Словаччини, прийняті органами місцевого самоврядування цих країн, що є взірцевими і для інших країн–сусідів, а також Стратегія розвитку транскордонного співробітництва Карпатського Єврорегіону на 2007–2011 рр., що повільно, але все ж реалізується). Позитивним є те, що дані програми оперативно вирішуються, швидше, пошуком компромісів силами дипломатичних міністерств, акредитованих в західному регіоні України, зокрема в Закарпатській обл., аніж чітким координуванням діяльності відповідних державних органів.

За роки створення та існування єврорегіонів змінилися як внутрішні, так і зовнішні умови їх розвитку та підходи до територіальної співпраці на європейському та національному рівнях. Це породжує системні проблеми в їх діяльності, без вирішення яких дана інституція не може відігравати роль активного актора на європейській арені територіальної співпраці. **Зазначимо причини виникнення даних проблем:**

- недосконалі та не цілком актуальні статuti єврорегіонів;
- різні підходи щодо перспектив подальшого розвитку єврорегіонів у їх державах–членах;
- відсутність уніфікованих джерел фінансування діяльності єврорегіонів.

Основні проблеми, що на даний час гальмують діяльність єврорегіонів, наступні:

- відсутність системного підходу щодо організації транскордонної співпраці;
- низький рівень залучення організацій громадянського суспільства щодо діяльності єврорегіонів;
- незначна частка економічних проектів серед реалізованих транскордонних, що переважно мають політичну або культурну спрямованість;
- неадекватність повноважень місцевих і регіональних органів влади завданням активізації транскордонного співробітництва, зо-

крема у форматах, передбачених програмами Європейської політики сусідства;

- неналежний рівень підготовки кадрів в органах регіонального рівня, недостатня кількість фахівців з розроблення заявок щодо залучення коштів міжнародних фінансових структур, створення спільних транскордонних проектів тощо;

- недосконалість системи моніторингу та оцінки вже реалізованих транскордонних проектів, що ускладнює процес відбору проектів на отримання фінансування;

- невідповідність компетенцій національних сторін, що спричинена різними системами адміністративно–територіального устрою у державах–членах. Це викликає проблему визначення аналогічних адміністративних одиниць з однаковими повноваженнями, особливо на місцевому рівні, в рамках яких могла б розвиватися співпраця;

- відсутність єдиних джерел фінансування в рамках програм співпраці. Крім пілотних фінансових інструментів у передвступному для Польщі, Угорщини, Словаччини та Румунії періоді (PHARE CBC), а також першими операційними програмами, що реалізувалися з Ініціативи Спільнот INTERREG ІІА 2004–2006 рр. і недосконалої програми TACIS CBC для України не функціонувала жодна конкретна програма сприяння розвитку не лише в інвестиційній сфері, а й щодо сприяння багатосторонній міжлюдській та інституційній співпраці;

- нерівномірність та різні компетенції виконавчих структур кожної з національних сторін. Для ефективної співпраці оптимальним варіантом стало б утворення професійних виконавчих структур, скажімо у формі асоціацій органів місцевого самоврядування або агентств регіонального розвитку територій, що входять до кожної з національних частин єврорегіону, що були б уповноважені регіонами виступати відповідними національними представництвами, здійснювали б координування співпраці, забезпечували б участь громад у діяльності єврорегіону, володіли б відповідними компетенціями для здійснення виконавчих функцій у кожній з національних сторін³²;

- на прикладі Карпатського єврорегіону можна побачити приклад проблеми занадто великого територіального масштабу асоціації (19 регіонів п'яти держав, відстань між центрами яких подекуди сягає 500 км), що, зрозуміло, спричиняє труднощі у багатосторонніх контактах, а співпраця переважно реалізується у двосторонньому форматі;

- політичне рішення про створення Карпатського Єврорегіону, що охоплює близько 16 млн населення, величезну територію й різні за рівнем розвитку та потребами регіони, показує неспроможність повноцінного функціонування структури, породжує кризи іденти-

фікації регіонів–учасників з асоціацією, і у свою чергу, послаблює рівень зацікавленості частини з них у діяльності даного єврорегіону.

Як Європейський Союз, так і Рада Європи протягом трьох останніх десятиліть перебувають у пошуку **оптимальних механізмів територіальної співпраці**. Новим її інструментом Рада та Парламент Європейського Союзу визначають Європейські угруповання територіальної співпраці (*European Grouping of Territorial Cooperation*)³³. У той же час члени Ради Європи дискутують над Третім протоколом до Мадридської конвенції, що зробить можливим створення так званих «Угруповань єврорегіональної співпраці» (*Euroregional Co-operation Grouping*)³⁴. У зв'язку з цими ініціативами європейських структур в єврорегіонах, учасником яких є Україна, а також державною владою України необхідно **ініціювати**:

- перегляд статутів та інших нормативних документів з метою пристосування їх до положень документів ЄС та Ради Європи, що регулюють територіальну співпрацю;
- забезпечення системного й інноваційного підходу до організації транскордонної та єврорегіональної співпраці;
- законодавче унормування питання розширення повноважень місцевих органів влади в Україні щодо вирішення спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку;
- визначення транскордонного співробітництва в рамках єврорегіонів одним з пріоритетних напрямів стратегічного розвитку регіону та передбачення у місцевих бюджетах України коштів на підтримання програм і проектів транскордонного співробітництва;
- посилення економічної спрямованості співробітництва в рамках Європейської політики сусідства, зокрема у сфері зовнішньої торгівлі, у контексті нової поглибленої Угоди про партнерство між Україною та ЄС;
- розроблення та запровадження ефективної, прозорої системи проектного менеджменту, моніторингу та оцінки вже реалізованих проектів;
- забезпечення популяризації серед громадськості ідей єврорегіонів, транскордонного співробітництва та Європейської політики сусідства зокрема³⁵.

Зазначені ініціативи **дозволять** у середньостроковій перспективі:

- покращити ефективність діяльності єврорегіонів, членом яких є Україна, шляхом залучення до співпраці громад, визначення термінів діяльності та перспективних джерел фінансування єврорегіонів, уніфікації структури та визначення «правил гри» їх членів;
- залучити до транскордонного співробітництва та співпраці з країнами ЄС більшу кількість регіонів, що мають значний потенціал розроблення спільних проектів;

- створити «центри зростання» на базі єврорегіонів за участі України, що сприятиме розвитку малого підприємництва, суміжних галузей економіки, ринкової інфраструктури, створення нових робочих місць та подолання соціального напруження;

- підвищити ефективність використання технічної та фінансової допомоги ЄС у рамках реалізації транскордонних проєктів, спрямованих на вирішення найбільш актуальних проблем прикордонних територій;

- розширити міжрегіональне та транскордонне співробітництво з новими членами ЄС, поглибити євроінтеграційні процеси;

- збільшити рівень довіри до українських партнерів з боку закордонних інвесторів і міжнародних організацій, що сприятиме зміцненню конкурентоспроможності України у контексті глобалізаційних процесів.

Таким чином, при створенні сприятливих умов прикордонні території зможуть невдовзі перетворитися у **кон'юнктурутворювальний чинник міжнародних економічних зв'язків**, а функціонуючі єврорегіони створять мультиплікаційний ефект активізації зовнішньоекономічних зв'язків і раціонального використання продуктивних сил та природноекономічних ресурсів прикордонних територій.

4.5. Нові форми транскордонного співробітництва

З метою підвищення ефективності співпраці та усунення негативного впливу наявності кордонів і досягнення повномасштабного інтегрованого простору сучасна регіональна політика ЄС щодо розвитку транскордонних регіонів зумовила пошук нових форм транскордонного співробітництва. У переважній більшості країни-члени ЄС вже прийшли до єврорегіональної форми транскордонного співробітництва як уніфікованої структури, що координує співробітництво та у багатьох випадках виконує роль організаційно-фінансового центру реалізації транскордонних проєктів. Проте цього виявилось недостатньо з огляду на розвиток міжнародної конкуренції і підвищення ролі регіонів у самостійному вирішенні власних проблем.

Крім того, в умовах глобалізації спостерігається відхід від ієрархічних структур управління, що вже не можуть забезпечити високий рівень конкурентоспроможності будь-яких об'єктів. Науковці стверджують, що конкурентоспроможність і процес кластеризації нерозривно пов'язані й взаємно обумовлені. Широкомасштабне використання кластерного підходу довело його ефективність, зокрема, в транскордонних регіонах, що повною мірою включилися в процеси кластеризації, незважаючи на наявність кордонів і отримуючи синергетичні ефекти на транскордонних ринках.

Транскордонні кластери охоплюють суміжні території сусідніх держав, до їх складу входять інституції, розміщені по обидва боки кордону. Тому транскордонні кластери можна визначити як групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, що мають такі ознаки: географічно зосереджені у транскордонному регіоні; співпрацюють та конкурують; спеціалізуються у різних галузях; пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну.

Особливістю транскордонних кластерів є те, що учасники кластерів розміщені у різних податкових, митних, законодавчих середовищах сусідніх країн, однак можуть мати спільні підприємства та організації, користуватися спільною інфраструктурою і функціонують насамперед на **транскордонних ринках**. Доречно згадати, що конкурентне середовище прикордонного регіону визначається й конкурентним середовищем сусідньої території (рис. 4.3)³⁶.

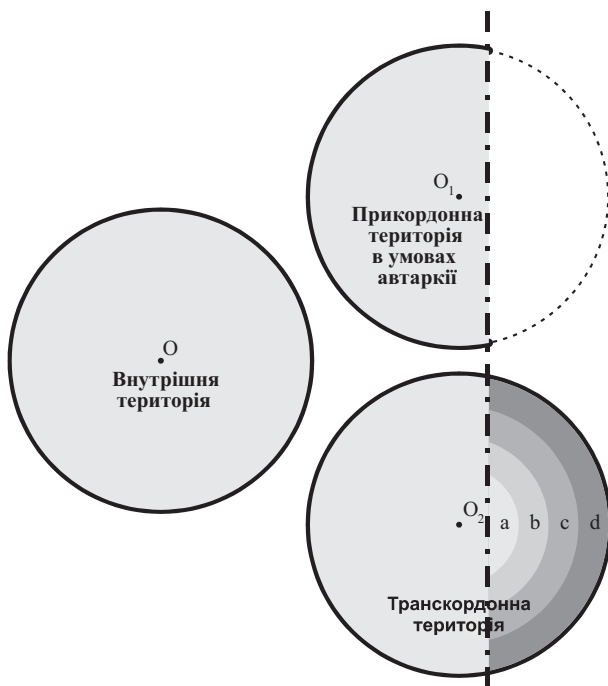


Рис. 4.3. Просторова локалізація забезпечення благами у прикордонних регіонах

Якщо для внутрішнього регіону систему забезпечення благ можна умовно зобразити у вигляді повного кола з центром O , то для прикордонного регіону це коло буде урізане лінією кордону (коло

з центром O_1). Незалежно від ступеня закритості кордону відбуваються контакти на рівні домашніх господарств (коло з центром O_2 , сектор «а»), тобто люди здійснюють як мінімум родинні поїздки, а транскордонне співробітництво відбувається у своїй найпростішій формі – «прямих контактів». На цьому рівні немає жодних взаємних зобов'язань і тому угоди не укладаються. З розвитком співробітництва укладаються транскордонні угоди, що розширюють коло отримання благ до сектору «а + b». Що більше співпрацює транскордонних територій, то більше виникає зобов'язань з боку держави щодо «опіки» над суб'єктами співробітництва (сектор «с») та забезпечення їм сприятливих умов для вирішення проблем територій. Тобто коло системи благ розширюється на суму секторів «а + b + с». До цих процесів залучаються Рада Європи та ЄС, формуючи свою регіональну політику (сектор «d») та запроваджуючи загальноєвропейські пріоритети. Коло системи благ розширюється на суму секторів «а + b + с + d», що за повністю **інтегрованого транскордонного простору збігається з повним колом для будь-якого внутрішнього регіону**. Таким чином, представлена система життєдіяльності населення прикордонних регіонів за умови розвитку транскордонного співробітництва вказує на формування транскордонних ринків та на розширення конкурентного середовища в межах транскордонного регіону³⁷.

Така схема працює і на перших (стихійних) стадіях формування транскордонних кластерів. Встановлення партнерських відносин між фірмами, розташованими по обидва боки кордону, групування технологічно пов'язаних підприємств, суміжних та підтримуючих їх організацій, намагання ефективніше використати економічне середовище, кадровий потенціал та наукові здобутки і укладання транскордонних угод територіальними органами влади (тобто співробітництво бізнес–влада–наука) – все це є етапами розвитку транскордонного співробітництва і водночас етапами формування транскордонного кластеру.

Активність та інтенсивність співробітництва значною мірою залежить від бар'єрної функції кордону, проте економічна доцільність і конкуренція зумовлюють використання місцевих ресурсів без огляду на кордони. Тобто за дотримання відповідних формальностей кордони не є нездоланим чинником для економічного розвитку та бізнесу.

Конкурентне середовище будівельної промисловості одним з перших почало формуватися на транскордонному ринку. Розвиток, модернізація та реконструкція житлового будівництва стимулювали трансферт сучасних будівельних технологій, створення спільних українсько–польських підприємств (виробництво сучас-

них будівельних сумішей, гіпсокартону, пінопласту, віконних систем тощо). Якщо зважити на наявність в українсько–польському транскордонному регіоні освітніх закладів, що готують фахівців для будівельної галузі, наукову базу (запатентовані конкурентні вітчизняні оздоблювальні та захисні матеріали тощо) і кваліфіковану робочу силу, яка працює по обидва боки кордону, то існують усі підстави стверджувати про початковий, стихійний, етап формування транскордонного будівельного кластеру.

Не менш цікавим є процес становлення українсько–польського транскордонного туристично–рекреаційного кластеру. Для туристичних послуг завжди існував транскордонний ринок. До послуг туристів були як польські, так і українські туристичні представництва, агентства, оператори, перевізники тощо. На візитках туристичних агентств часто можна бачити інформацію про партнера з суміжної території. Тобто поряд з конкуренцією завжди було місце співробітництву. Маркетингові технології, що використовувалися в польському прикордонні, через певний час починали використовувати в українському. Нові ідеї українського туристично–рекреаційного ринку використовуються поляками.

Так, **«Спільна стратегія розвитку українсько–польського транскордонного регіону»** (Волинська, Львівська, Закарпатська області та Люблінське і Підкарпатське воєводства) на період до 2015 р., розроблена протягом 2007–2008 рр. у рамках проекту «Новий рівень добросусідських відносин – розвиток польсько–української стратегії транскордонної співпраці» (програма INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006), одним з основних пріоритетів визначає розвиток туристично–рекреаційної сфери³⁸. Реалізація цього пріоритету вимагає вирішення таких завдань.

1. Ідентифікація і розвиток українсько–польського прикордоння як єдиного туристичного регіону.

2. Розвиток інтегрованої системи маркетингу і популяризації польсько–українського транскордонного регіону в Україні, Польщі й за кордоном.

3. Підготовка висококваліфікованих спеціалістів для обслуговування туристичного руху та менеджерів з транскордонного туризму.

4. Створення потужного та інтегрованого інституційного оточення розвитку туризму в польсько–українському прикордонні.

Отже, всі завдання спрямовані на формування транскордонного туристичного кластеру (хоча явно про це не йдеться), що має стати конкурентоспроможним як мінімум у європейському просторі, а зважаючи на можливості, що відкриваються у зв'язку з проведенням «Євро–2012», і ширше.

Основним питанням, яке при цьому постає, є питання хто і яким чином має реалізувати Спільну стратегію? У країнах ЄС це, безперечно, були б євро регіони. Для України все не так однозначно.

Слід зауважити, що транскордонні кластери створювалися в Європі паралельно з формуванням євро регіонів. Багато з них працюють без координуючих структур або користуються послугами агентств регіонального розвитку, що одночасно є учасниками євро регіонів. Можливо використати євро регіони як координуючі структури тих транскордонних кластерів, учасниками яких є суб'єкти господарювання прикордонних територій України.

Для обґрунтування цієї думки звернемося до аналізу процесів розвитку євро регіонів країн-членів, зокрема нових членів, ЄС. Аналіз дозволяє виокремити такі стадії розвитку євро регіонів: створення інформаційних центрів та правничих консультацій; розвиток співпраці у сфері культури; розвиток економічної співпраці на початкових стадіях, прикордонна торгівля. Перші спільні проблеми, для розв'язання яких необхідна була скоординованість дій обох сторін, стосувалися розбудови прикордонної інфраструктури та проблеми довкілля, зокрема використання спільних природних ресурсів – річок, лісів, гір тощо. Тому подальше поширення євро регіональної співпраці відбувалося в напрямках розбудови комунікаційної інфраструктури, охорони довкілля, просторового планування. Одночасно співробітництво у культурній сфері поширилося на освіту та науку, туристично-рекреаційну діяльність, що зумовило підвищення активності мешканців прикордоння щодо самозайнятості, участі в громадських організаціях тощо. Активізація співпраці й стимулювання її з боку ЄС сприяли створенню концепцій спільного розвитку євро регіонів, що у свою чергу **працювало на розроблення стратегій спільного розвитку транскордонних регіонів і механізмів їх реалізації**. Детальний аналіз соціально-економічного розвитку транскордонного регіону, здійснюваний при цьому, уможливив розроблення більш вагомих транскордонних проектів, наприклад, створення **спільних промислових зон чи формування транскордонних кластерів**. Так, необхідність створення конкурентоспроможної економічної системи в транскордонному регіоні зумовили пошук рішень з позицій можливостей спільного використання існуючих та створення нових потужностей, а також розвитку виробничо-технічної кооперації (сільськогосподарських, промислових підприємств, обслуговуючих (сервісних) організацій, інноваційна та інвестиційна діяльність). Серед таких нових ефективних рішень є, наприклад, перша транскордонна промислова зона Чеське – Веленіце – Гмюнд на чесько-австрійському кордоні, що охоплює прикордонні території Чехії (50 га) та Австрії (33 га)³⁹.

Таким саме шляхом рухалася Угорщина, на території якої створено 178 промислових зон, частина яких є транскордонними. Аналіз діяльності транскордонного бізнес–парку, наприклад, Сентготхард–Гейлігенкрауз (Угорщина/Австрія), засвідчив, що від дня заснування у 1997 р. тут діє понад 20 інвесторів, таких як Опель Угорщина чи Lenzing Lyocell GmbH Co KG. Якщо на території Австрії працюють переважно середні або транснаціональні компанії, то на території Угорщини – переважно представники малого і середнього бізнесу, часто продовжуючи виконання характерних для цієї території видів робіт.

Створення транскордонного промислового парку відбулося після відкриття у 2002 р. пункту перепуску через кордон на території самого парку. У 2004 р. було створено Сентготхардський логістичний центр. Інвесторів у транскордонному промисловому парку приваблюють помірні ціни при купівлі землі та місцевих ресурсів; джерела підтримання бізнесу, зокрема з фондів ЄС через адміністрацію парку, можливості регіону, розміщеного в прикордонні, ресурси регіону, кваліфікована робоча сила, широкомасштабна палітра послуг самого бізнес–парку. Важливими чинниками є наявна технічна та інша (наприклад, медіа–центр) інфраструктура та послуги бізнес–парку. Потенційним інвесторам надається допомога у розробленні проектного менеджменту, плануванні, під час реалізації проекту, побудови підприємства, у залученні робітників, підготовці необхідних юридичних документів щодо дозволу на діяльність, а також надається підтримка у разі подання підприємцем заявки щодо необхідності отримання позик венчурного капіталу⁴⁰.

Фактично створення транскордонного промислового парку мало дві мети. Перша – створити структуру в цьому депресивному регіоні, яка відігравала б роль бізнес–інкубатора і допомагала інвесторам розпочинати виробництво продукції. По–друге, ця координуюча структура стала одночасно фінансовим посередником в отриманні коштів фінансової допомоги зі структурних фондів ЄС. ***Відпрацьовані механізми фінансової підтримки ЄС через структури єврорегіонів роблять можливим використання в ролі адміністрації парку виконавчої дирекції єврорегіонів.***

Наведемо ще кілька прикладів транскордонних кластерів.

1. Транскордонний кластер «Біодолина» («BioValley», СН/D/F, з 1996 р.) – це кластер трьох країн у верхній долині р. Рейн, розміщений у північно–західній частині Швейцарії (СН), німецькому регіоні Південний Баден (Südbaden, D), частині землі Баден–Вюрттемберг (Baden–Württemberg, D) та у французькому регіоні Ельзас (Alsace, F), що з'явився після злиття великих компаній. Кластер поставив за мету стати провідним європейським центром

біотехнологій, він створений та діє поблизу важливих науково-дослідних центрів. Сьогодні «Біодолина» налічує 600 підприємств у галузі медичних, фармацевтичних та біотехнологій, включно з 40 % найбільших фармацевтичних компаній у світі⁴¹. На території «Біодолини» розташовані 12 університетів та інститутів, 40 наукових установ та 11 наукових парків. Густота науково-дослідної діяльності в цьому кластері є однією з найвищих у світі. Тільки за перші три роки існування кластера на його території було створено 46 нових підприємств (20 у Швейцарії, 14 у Німеччині та 10 у Франції)⁴². З них третина займається розробленням нових медпрепаратів, а решта представляють сферу послуг. З 1996 р. до 2004 р. в усіх трьох регіонах «Біодолини» спостерігається зростання зайнятості населення (з 4,3 % до 9,8 %) та регіональної частки НВП (з 11,5 % до 15,1 %), що свідчить про успішний розвиток цього прикордонного регіону.

Транскордонний кластер «Біодолина» має досвід в отриманні фінансування у рамках ініціативи ЄС INTERREG, фінансування з відповідних регіональних бюджетів та фонду підтримання розвитку технологій BioMed м. Фрайбург (Німеччина). Цей кластер на практиці діє як мережевий інтегратор.

2. Транскордонне об'єднання навколо затоки Ересунн Данії та Швеції (Öresund, DK/S), включаючи «Долину Медікон» («Medicon Valley»). «Долина Медікон» розміщена на півночі ЄС, між датським регіоном столиці Копенгаген і шведським Сконе (Skane). Вона нараховує 26 лікарень, 12 університетів з 4000 дослідниками та 135000 студентами. Інтелект та успіхи в економіці створили 30000 робочих місць на понад 160 підприємствах. Деякі з підприємств, що спеціалізуються на датських дослідженнях, пов'язаних з медикаментами проти порушень центральної нервової системи, стали вже провідними у своїх напрухах⁴³.

Таким чином, транскордонні кластери вже є досить відомим явищем у Європі, їх підтримання здійснюється не тільки на національному, а й на загальноєвропейському рівні, зокрема шляхом реалізації регіональної політики ЄС, однією з умов якої є наявність стратегії спільного розвитку транскордонних регіонів.

Стратегія спільного розвитку транскордонного регіону – це план дій, що передбачає співробітництво, в якому задіяні органи державної влади та місцевого самоврядування, компанії та інші інституції з обох боків кордону. За великим рахунком цей план дій повністю відповідає плану дій щодо формування та підтримання кластерів⁴⁴, зокрема транскордонних. Так, розроблення стратегії передбачає такі кроки.

1. Проведення дослідження транскордонного регіону з метою виявлення спільних та ідентичних проблем, для вирішення яких доцільно об'єднати зусилля або обмінятися досвідом. Аналогічні

дії потрібні при формуванні транскордонного кластеру – знайти те спільне, системоутворювальне, що створить передумови налагодження співробітництва між бізнесом, владою та наукою з метою отримання синергетичного ефекту і конкурентних переваг.

2. Розроблення концепції, а згодом програми спільного розвитку транскордонного регіону і вироблення механізмів ресурсного та інституційного забезпечення її реалізації. Аналогічно використання кластерного підходу для формування транскордонного кластеру в обраній за результатами дослідження галузі (чи кількох галузях) чи, інакше кажучи, розроблення кластерної стратегії. Головне призначення кластерної стратегії не утворення кластерів, а запровадження структурних умов, що сприятимуть розвитку кластерів. З–поміж інших ці структурні умови передбачають підвищення **ролі координуючих структур**, що беруть на себе передусім **просвітницьку і об'єднавчу** ролі. І якщо для внутрішніх кластерів в Україні такими структурами здебільшого стали громадські організації, то для транскордонних кластерів цю роль можуть успішно виконувати єврорегіони (щоправда, за відповідної їх реорганізації).

Тобто єврорегіони можуть і мають взяти на себе роль «центру», через який здійснюється обмін інформацією та технологіями, координування заходів співробітництва між членами транскордонного кластеру тощо. Але при цьому слід звернути увагу на різницю між організаційними структурами єврорегіонів країн ЄС та єврорегіонів за участю областей України. Як кластери, так і єврорегіони базуються на співробітництві різноманітних **господарюючих суб'єктів, громадських організацій, асоціацій, агентств регіонального розвитку, консалтингових структур** тощо. Одночасно з єврорегіонами діяльність цих структур сприяє формуванню громадянського суспільства на прикордонних територіях держав.

Так, наприклад, у польській практиці єврорегіонального співробітництва у процесі інституціалізації існують дві моделі взаємодії регіональної влади та органів місцевого самоврядування. Перша використовується частіше, зокрема на західному кордоні – це формування на початковому етапі цільового союзу гмін (наприклад, Співдружності польських гмін «Єврорегіону Ніса»), який реєструється у польському суді на основі права на формування союзів, з наступним підписанням порозуміння та формуванням єврорегіональної структури з подібним союзом адміністративних утворень партнера або партнерів із–за кордону. Таку модель (рис. 4.4) було використано при формуванні єврорегіонів «Ніса», «Шрее–Ніса–Бобер» і «Про Європа Віадрина» (на польсько–німецькому та чеському кордонах). За такою моделлю учасниками єврорегіонів є сотні організацій (484 у «Нісі», 134 у «Бескидах», 99 у «Померанії»).

Друга модель – це формування за участю центральної влади транскордонного міжнародного союзу зі спільним для сторін співробітництва статутом. Прикладом такого способу «згори» провести інституціалізацію транскордонного співробітництва був процес формування Карпатського Єврорегіону (19 учасників – обласні органи влади з 5 країн).

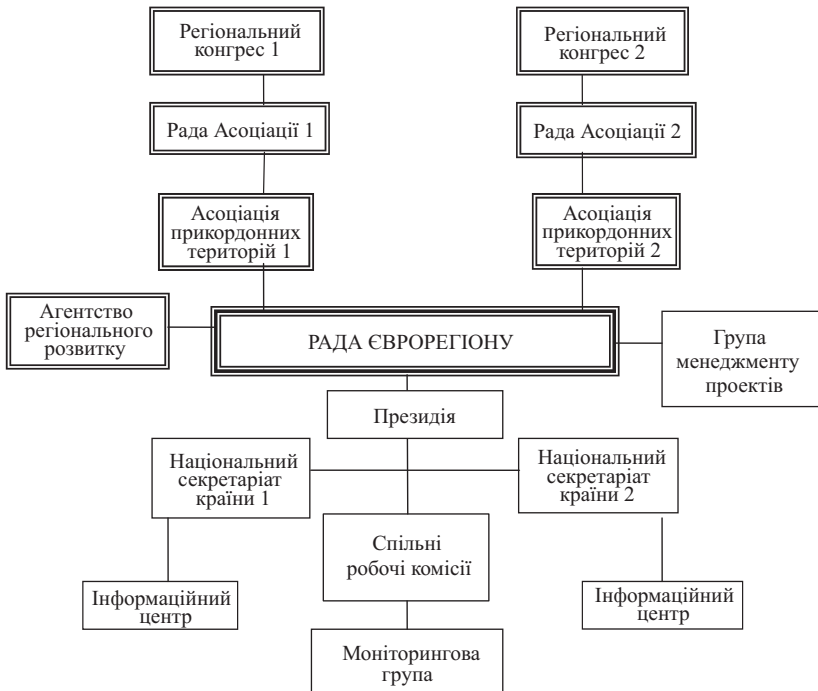


Рис. 4.4. Типова структура єврорегіону

В Україні має місце лише другий тип формалізації транскордонного співробітництва, що свідчить про низький рівень розвитку громадянського суспільства, незначну кількість громадських організацій, особливо на рівні села (селища) та району. За кількістю структур-учасників єврорегіонів українська сторона суттєво відрізняється від інших країн: 2–4 учасники, що *є представниками областей, і жодної асоціації чи громадської організації* (рис. 4.5). Це спричиняє *низьку активність громадськості в діяльності єврорегіонів, відсутність у населення інформації щодо можливостей транскордонного співробітництва, а відтак, незначну його ефективність*.

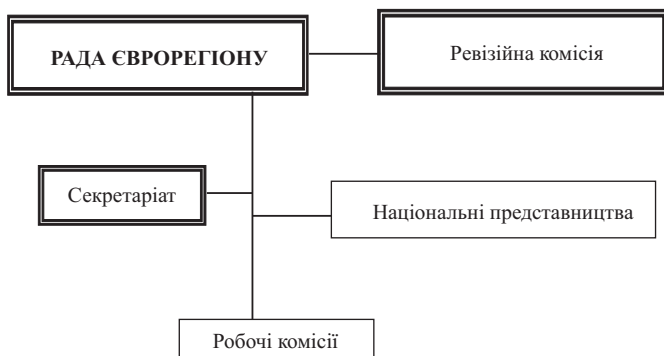


Рис. 4.5. Типова структура єврорегіонів за участю областей України

Нині, коли в Україні почалися процеси кластеризації і на порядку денному постало питання формування транскордонних кластерів, доцільно реорганізувати українське представництво в єврорегіонах. Цим самим можна вирішити два завдання: забезпечити координаційними структурами транскордонні кластери та підвищити ефективність діяльності єврорегіонів. Це є також актуальним з огляду на те, що розпочався другий плановий період Програми Добросусідства ЄС, зокрема Програми Україна – Польща – Білорусь 2007–2013. Наприклад, товариство «Єврорегіон Карпатський – Польща» потребуватиме *інституційного партнера* з урегульованим і відповідним юридичним статусом з української сторони, а отже, необхідно реорганізувати національні представництва в єврорегіонах, щоб, окрім іншого, мати можливість забезпечити фінансування мікропроектів через єврорегіони, мати підрозділи менеджменту і моніторингу транскордонних проектів.

Для розуміння цього положення доцільно згадати, що реорганізація засад функціонування польської сторони у «Карпатському Єврорегіоні» розпочалася ще на початку 2001 року і мала на меті:

- створення юридичної особи від польської сторони. Від 1.03.2001 – Представництвом Республіки Польща у «Карпатському Єврорегіоні» є «Євро–Карпати»;
- зміцнення структури польської сторони через безпосередню участь у діяльності Карпатського Єврорегіону на засадах членства у Представництві «Євро–Карпати» органів самоврядування підкарпатського воєводства. Скликання Конвенту самоврядних органів влади польської сторони Карпатського Єврорегіону – створення «самоврядного єврорегіону»;
- зміну статусу Польського бюро – створення багатофункціонального єврорегіонального Центру – «Євро–Карпати – Польща», а також мережі партнерських інституцій, що співпрацюють з Центром;

- запровадження єврорегіональної системи співробітництва як шлях активізації участі підприємств державного, приватного та громадського секторів.

Крім того, передбачалося перенесення місця розташування Бюро до Жешува, а також організація мережі локальних центрів єврорегіонального співробітництва⁴⁵.

Тобто для польської інституції Товариство «Єврорегіон Карпатський – Польща», яке є представництвом Польщі у Карпатському єврорегіоні, потрібно мати аналогічного партнера з української сторони. Таким партнером може стати Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна», створена у 2007 р. місцевими органами влади районів усіх областей – учасників Карпатського єврорегіону. Як партнер польської сторони ця організація вже має всі підстави виконувати цю функцію. Проте вона ще не може позиціюватися як українська частина єврорегіону, а відтак, не може виконувати роль технічного секретаріату мікропроектів Програми та виконувати координуючу роль у транскордонному кластері.

Усі учасники Карпатського єврорегіону, окрім українського, змінили свої представництва і перейшли від участі в єврорегіонах обласних органів влади до участі **асоціацій прикордонних територій** – структур, що об'єднують місцеві органи влади, громадські організації та інші в суб'єкти і фактично представляють територію.

В Україні цей процес гальмується як «знизу» (відсутністю ініціативи структур селищного та районного рівнів), так і «згори» – небажанням втратити вплив на європейську допомогу.

Однак об'єктивні чинники зумовлюють подальше підвищення ролі єврорегіонів у соціально–економічному розвитку прикордонних територій і дедалі вагомішою стає необхідність реорганізувати організаційну структуру представництва української сторони.

Для тих єврорегіонів, де українську сторону представляє одна область (фактично всі, крім Карпатського), така потреба менш відчутна. Хоча і тут представництво замикається переважно на відповідних підрозділах обласних державних адміністрацій, а не на неприбуткових громадських організаціях чи асоціаціях.

Діяльність української частини Карпатського Єврорегіону на даний час «завмерла», і фактична робота всього єврорегіону вже другий рік пригальмована. Водночас його національні представництва в Польщі, Словаччині, Угорщині та Румунії відіграють роль технічних секретаріатів у процесі використання фінансової допомоги ЄС. Українські території значно втрачають від бездіяльності, враховуючи розкрученість бренду «Карпатського єврорегіону» в Європі.

Тому перехід українського представництва єврорегіонів на першу модель інституціалізації транскордонного співробітництва – діяль-

ність єврорегіонів переходить у економічну площину фактичного об'єднання бізнесу, влади і науки по обидва боки кордону і формуються транскордонні кластери, є нині вкрай необхідним. Це стратегічне завдання регіональної політики у зовнішньоекономічному середовищі.

¹*Bell, W. Introduction // Ethnicity and Nation-Building: Comparative, International, and Historical Perspectives / W. Bell, W. Freeman W. Thousand Oaks (Ca.), 1974; Financial Globalization and the Emerging Economies. ECLAC, 2000; Шепелев, М. Проблеми геоekonomічної безпеки в контексті процесів глобалізації / М. Шепелев // Людина і політика. – 2001. – №5(17). – С. 49–57; Стігліц, Дж. Глобалізація та її тягар : пер. з англ. / Дж. Стігліц – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2003. – 252 с.; Barber, B. Fear's Empire. War, Terrorism and Democracy / B. Barber. – N.Y.; L., 2003; Чумаков, А. Н. Глобалізація. Контури целостного мира : монографія / А. Н. Чумаков. – М. : Велбі, Изд-во Проспект, 2005. – 432 с.; та ін.*

²*Портер, М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран / М. Портер. – М., 1993; Пахомов, Ю. Україна і Росія на хвилях глобалізації // Політична думка (Ukrainian Political Science Journal Political Thought) / Ю. Пахомов. – 1998. – № 2. – С. 140–151; Білорус, О. Г. Глобальные трансформации и стратегия развития: монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лукьяненко [и др.]. – К. : Ориане, 2000. – 424 с.; Гуцало, С. Глобалізація, країни, що розвиваються, і проблеми реформування теорії та практики діяльності провідних міжнародних фінансових організацій // Дослідження світової політики : зб. наук. праць / Інститут світової економіки і міжнар. відносин НАН України / С. Гуцало. – Вип. 25. – 2003. – С. 131–146; Сорос, Дж. О глобалізації : пер. с англ. А. Башкирова / Джордж Сорос. – М. : Изд-во Эксмо, 2004. – 224 с.; та ін.*

³*Губський, Б. В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі / Б. В. Губський. – К. : «Наукова думка», 1998. – 390 с.; Україна на роздоріжжі. Уроки з міжнародного досвіду економічних реформ / за ред. Акселя Зіденберга і Лутца Хоффмана. – К. : Вид-во «Фенікс», 1998. – XIV с. + 477 с.; Голіков, В. І. Україна у виді світової глобалізації // Економіка і прогнозування / В. І Голіков. – 2000. – № 2. – С. 4–12; Україна на шляху до Європи / за ред. Лутца Хоффманна, Феліцитас Мьоллерс. – К. : Вид-во «Фенікс», 2001. – 343 с.; Україна: монетаризація перехідної економіки / за ред. Януша Ширмера. – К. : Альтерпресс, 2001. – 234 с.; Україна в процесах міжнародної інтеграції / за ред. д. е. н. В. Р. Сіденка. – Х. : Вид-во «Форт», 2003. – 280 с.; Вступ України до СОТ: новий виклик економічній реформі / за ред. Ігора Бураковського, Ларса Хандріха, Лутца Хоффманна. – К. : Вид-во «Альфа-Принт», 2003. – 291 с. та ін.*

⁴*Перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки: мат. шостого Пленуму Спільки економістів України та Міжнародної науково-практичної конференції / за заг. ред. В. В. Оскольського. – К., 2007. – 402 с.; Чужиков, В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.; Белейченко, О. Г. Перспективи галузевої конкурентоспроможності національного господарства в умовах глобалізації // Актуальні проблеми економіки / О. Г. Белейченко. –*

2009. – № 5(95). – С. 62–68; Шевченко, О. О. Вплив євроінтеграційного курсу України на стан і перспективи інноваційного розвитку національної економіки // Актуальні проблеми економіки / О. О. Шевченко. – 2009. – № 5(95). – С. 110–119; Кирчанів, М. Теоретичні аспекти функціонування політичного регіоналізму в транзитивному суспільстві (на прикладі Росії та України) / М. Кирчанів // Економічний часопис. – 2008. – № 7–8. – С. 11–13; Новицький, В. Глобальна фінансово–економічна криза: сутність, системність проявів та перспективи подолання / В. Новицький // Економічний часопис. – 2009. – XXI, № 1–2. – С. 3–4; Яремко, Л. А. Глобальна конкурентоспроможність регіону: джерела конкурентних переваг / Л. А. Яремко // Регіональна економіка. – 2009. – № 1(51). – С. 51–58; Марцин, В. С. Значення іноземного інвестування для інтегрування України в світовий економічний простір в умовах глобалізації / В. С. Марцин // Регіональна економіка. – 2009. – № 1(51). – С. 75–80; та ін.

⁵Конкурентною перевагою такого виробництва стала переважно низька ціна робочої сили, мінімальна плата за землю, відсутність фінансової відповідальності підприємств за забруднення навколишнього середовища тощо.

⁶Стратегічна роль цих галузей у світі постійно зростає, а збільшення їх питомої ваги у галузевій структурі регіону ототожнюється із зростанням конкурентоспроможності регіональної економіки.

⁷За даними Міністерства аграрної політики України (Економічний аналіз, Галузі АПК) та Державного комітету статистики України (Експрес–випуск «Економічні результати сільськогосподарського виробництва за 2009 рік»)

⁸Асоціація «Український клуб аграрного бізнесу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.agribusiness.kiev.ua

⁹Згідно з Програмою розвитку виробництва дизельного біопалива (затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2006 р. № 1774) та Програмою розвитку ріпаківництва в Україні на 2008–2015 роки (затвердженою на засіданні Міністерства аграрної політики України у 2006 р.)

¹⁰[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libr.rv.ua/index.php?name=Pages&op=page&pid=85>

¹¹За прогнозами USDA

¹²[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stat.lviv.ua/ukr/si/express/2010/v01091209_101.pdf

¹³За даними ННЦ «Інститут аграрної економіки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.iae.com.ua

¹⁴Аналіз побудований на основі даних: «Отчет о конкурентоспособности Украины 2009. Навстречу экономическому росту и процветанию» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.feg.org.ua

¹⁵Про зовнішньоекономічну діяльність : закон України від 16.04.1991 № 959–ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

¹⁶Про місцеве самоврядування: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

¹⁷Про транскордонне співробітництво : закон України від 24 червня 2004 р. № 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

¹⁸Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

¹⁹Польща – Беларусь – Украина : Программа добрососедства ИНТЕРРЕГ III А/ТАСИС ПГС 2004–2006, № 4–5/2007.

²⁰*The EU's relations with its neighbours. A survey of attitudes in the European Union* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/>

²¹*Changes in Visa Policies of the EU Member States. New Monitoring Report* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.batory.org.pl.

²²[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pvu.gov.ua/>

²³Мікула, Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.; Мілашовська, Ю. Концептуальні основи управління розвитком прикордонного регіону / Ю. Мілашовська // Регіональна економіка. – 2005. – №2. – С. 140–150; Федан, Р. Регіональні фактори активізації транскордонної співпраці Польщі та України : монографія / Р. Федан. – Львів : ІРД НАН України, 2003. – 336 с.; Беленький, П. Про забезпечення підвищення ефективності міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні / П. Беленький, Н. Мікула // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2001. – № 7–8. – С. 21–26; Беленький, П. Формування системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні / П. Беленький, Н. Мікула // Регіональна економіка. – 2001. – № 3. – С. 61–74.

²⁴Дубовик, Б. Досвід міжнародної співпраці в рамках євро регіонів. Перспективи України / Б. Дубовик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.uspishnaukraina.com.ua/uk/analitics/4/31.html; Sirenko, I. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na Ukrainie. Przewodnik dla przedsiębiorców / I. Sirenko. – Lublin : Lubelski klub biznesu. – 2003. – 144 s.; Данилишин, А. Пріоритети регіональної політики прикордонних областей України в умовах інтеграції у світове господарство / А. Данилишин // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2001. – № 7–8. – С. 10–16.

²⁵Олейник, Р. Фінансовий аспект прикордонного співробітництва / Р. Олейник // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2001. – № 7 – 8. – С. 17–18.

²⁶Студенніков, І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики України / І. Студенніков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.soskin.info.

²⁷Луценко, І. Євро регіони: в очікуванні другого народження / І. Луценко [Електронне джерело]. – Режим доступу : www.dialogs.org.ua.

²⁸Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями: постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р. // ВВР. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

²⁹Про зовнішньоекономічну діяльність : закон України від 16.04.1991 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377; Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 р. // ОВУ. – 2004. – № 35. – Ст. 2317; Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170; Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 р. // ОВУ. – 1999. – № 18. – Ст. 774; Про транскордонне співробітництво : закон України від 24.06.2004 р. // ОВУ. – 2004. – № 29. – Ст. 1947.

³⁰Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348_004; Договір між Україною і Республікою Польщею про добросусідство, дружні відносини і співробітництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616_172; Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республі-

кою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/tpart05/isx05787.h>; *Договір* про дружбу, добросусідство і співробітництво між Україною та Республікою Молдова від 23.10.1992 р. // ОВУ. – 1997. – № 115; *Договір* між Україною та Республікою Молдова про економічне співробітництво на 1998–2007 рр. від 23.10.1998 р. // ОВУ. – 1999. – № 27. – Ст. 1261.

³¹Мікула, Н. Єврорегіони: досвід та перспективи / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2003. – С. 122.

³²Після періоду відсутності такої виконавчої структури у 2008 р. національним представництвом України в Карпатському Єврорегіоні голови Закарпатської, Івано–Франківської, Львівської та Чернівецької обласних рад визнали Асоціацію органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати–Україна», членами якої на даний час є 63 органи місцевого самоврядування та їх асоціації, а саме 2 обласні ради, 21 районна рада, 5 міських рад, 2 селищні ради та 30 сільських рад, а також 3 об'єднання: Асоціація гірських районів Львівщини «Бойківські Бескиди», Асоціація органів місцевого самоврядування регіону Гуцульщини та Асоціація місцевих рад «Ради Львівщини».

³³Regulation (EC) № 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation.

³⁴Draft Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECG), LR–CT(2007)8.

³⁵Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.

³⁶Мікула, Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

³⁷Беленький, П. Ю. Конкурентність на транскордонних ринках : монографія / П. Ю. Беленький, Н. А. Мікула, Є. Е. Матвеев. – Л. : ІРД НАН України, 2005. – 214 с.

³⁸Автор була експертом проекту з питань туризму.

³⁹Чешская торговля и предпринимательство. – 2004. – № 05–06. – С. 21.

⁴⁰Звіт автора про роботу поїздки Ужгород– Сентготхард – Копер–Трієст в рамках проекту «Формування логістичного кластеру на Закарпатті», реалізованого Агенцією регіонального розвитку «КІУТ» (Угорщина) на замовлення Міністерства транспорту Угорщини

⁴¹Dr. Siegenfuhr, Thea. BioValley – a leading trinational BioCluster in Europe. National cluster initiatives in Europe and their strategies for internationalization. – Berlin, 2008.

⁴²Furst, I. Biotech blooms in Europe's BioValley / I. Furst // Nature Biotechnology. – 1999. – Vol. 17; may.

⁴³Regionale Cluster in Europa / Kapitel 3 – Statistische Erfassung regionaler Cluster in Europa // Beobachtungsnetz der europäischen KMU. – 2002. – № 3; Im Auftrag der Gemeinschaften von KPMG Special Services und EIM // Business & Policy Research, Niederlande im Zusammenarbeit mit ENSR und Intomart, 2002. – S. 27.

⁴⁴Посібник з кластерного розвитку [в рамках проекту ЄС «Послуги підтримки МСП в пріоритетних регіонах». EuropeAid /121495/C/SV/UA. GFA Consulting Group, Державний комітет України з регуляторної політики та підприємництва (ДКРП)]. – К., 2006. – 38 с.

⁴⁵[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.carpathian.euroregion.org.pl>

ВИСНОВКИ

Проблеми реалізації ключової ролі регіонального розвитку у процесі державотворення та консолідації суспільства, побудови адекватних відносин регіонів з центром та здійснення відповідної регіональної політики держави постійно перебувають у фокусі уваги вітчизняних практиків, політиків, науковців.

Автори монографії розглянули концептуальні засади регіональної політики як бачення державою ролі, місця і відповідальності регіонів у житті країни. Ці засади мають бути визначені в Законі України «Про засади державної регіональної політики», необхідність появи якого у правовому полі держави є назрілою. Цей Закон має дати відповідь на виклики, що постали перед Україною у сфері регіонального розвитку, виходячи з національного досвіду та врахування практики інших держав відповідно до керівних документів Ради Європи, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, інших європейських організацій.

Місцеве самоврядування з цілим комплексом своєї правової та практичної проблематики за своєю правовою сутністю є частиною національної регіональної самоврядності. Вирішення проблем законодавчого забезпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні має створити реальні передумови для його розвитку. Такими передумовами є, зокрема, унормування правосуб'єктності територіальних громад та створення територіальних громад, реально здатних здійснювати ефективне самоврядування; розширення застосування права на локальну нормотворчість; подальша децентралізація державної влади за рахунок поширення самоврядування на рівень областей та районів; посилення ролі місцевих державних адміністрацій в реалізації їх головної конституційної функції — забезпечення виконання Конституції та законів України.

Об'єктивна потреба коригування стратегії здійснення адміністративної реформи через реформування публічної влади (як органів державної влади, так і місцевого самоврядування) пов'язана з намаганням наблизити вітчизняне державне управління загалом, і зокрема його правові інструменти, до орієнтирів, визначених Європейським Союзом.

Правовий досвід Європи щодо формування та розвитку регіональної політики надає потужні можливості для розвитку національного державно-управлінського та юридичного простору вже на рівні понятійного апарату. Необхідною передумовою для форму-

вання вітчизняної регіональної політики є законодавче унормування чітких і єдиних принципів та пріоритетів цієї політики. Проте ще більшою правовою необхідністю сучасного українського державотворення є обов'язковість дотримання вказаних засад (з передбаченням відповідальності за їх недотримання та/або неналежне дотримання). Така обов'язковість має становити основу діяльності як органів державної влади, так і місцевого самоврядування.

Розроблення стратегії регіонального розвитку передбачає запровадження комплексного підходу до розвитку регіональних господарських систем, вирівнювання умов економічної діяльності на всій території країни, раціональне використання виробничо-ресурсного потенціалу регіонів і досягнення на цій основі сталого економічного зростання, підвищення добробуту та показників рівня життя громадян України.

Формування ефективної системи регулювання регіонального розвитку у сучасних умовах господарювання передбачає насамперед здійснення структурної перебудови економіки регіонів; поступову заміну адміністративних та прямих методів державного регулювання на економічні (непрямі) методи; перехід від принципів директивного планування до прогнозного (індикативного, регулятивного) планування регіонального розвитку. Загальною тенденцією стає перенесення акцентів з «компенсуючих» на «стимулювальні» методи державного підтримання місцевого та територіального розвитку. У зв'язку з цим особлива увага приділяється створенню розвиненого інституційного середовища, формуванню виробничої, фінансової, транспортної та соціальної інфраструктури; підтримці конкурентного середовища тощо як основам розвитку приватної ініціативи, підприємницького потенціалу та активізації економічного зростання на рівні регіональної та відповідно національної економіки.

Досвід господарювання свідчить, що першою на зміни ринкової кон'юнктури та кризові явища реагує саме регіональна економіка. **Соціально-економічний розвиток регіонів в Україні на сучасному етапі свідчить про існування низки проблем, основними серед яких слід визнати:**

- недостатність власного ресурсного потенціалу окремих регіонів для забезпечення стабільних пропорцій розширеного відтворення, що призводить до зниження продуктивності регіональної економіки, нерозвиненості та посилення регіональних відмінностей у формуванні підприємницького середовища, а зрештою – до зuboжіння населення;
- посилення диспропорцій за показниками соціально-економічного розвитку, що активізує вільний рух виробничого, грошового та

людського капіталу, але водночас посилює й відцентрові тенденції окремих (більш розвинених) регіонів та «консервує» утриманські настрої «регіонів– реципієнтів»;

- зниження (внаслідок кризи) темпів економічного розвитку промислових регіонів (традиційних лідерів економічного зростання в Україні) знижує загальні темпи розвитку національної економіки та призводить до зростання дефіциту державного бюджету, загострення соціальної ситуації в країні тощо.

Значна вразливість регіональної економіки під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників нестабільності посилюється недосконалістю системи державного регулювання регіонального розвитку та нерозвиненістю окремих інструментів державної регіональної політики. Зокрема, йдеться про неупорядкованість нормативно–правової бази, що регулює питання регіонального розвитку; слабе запровадження «точкових» інструментів підтримання регіонів – угод щодо регіонального розвитку між виконавчою владою та радами регіонального рівня; нерегульованість підприємницького середовища, недосконалість суто економічних інструментів регіональної політики – прямого державного інвестування та бюджетного регулювання тощо. Тому **пріоритетними завданнями, що постають нині перед державною регіональною політикою, є, зокрема, такі:**

- ревізія та подальше реформування правового поля, що регулює суспільні відносини у сфері «держава – регіон»;

- пришвидшення процесу розроблення стратегій соціально–економічного розвитку окремих регіонів та укладання угод щодо регіонального розвитку з метою підвищення ефективності витрачання державних коштів на цілі соціально–економічного розвитку регіонів;

- створення сприятливого підприємницького середовища в усіх регіонах як основи активізації внутрішніх джерел їх розвитку і зростання.

Разом з тим економіка регіонів України (як і національна економіка в цілому) останнім часом переживає структурні перетворення, що тісно пов'язані із:

- зміцненням конкурентоспроможності економіки регіонів;
- вирівнюванням диспропорцій регіонального розвитку та посиленням на цій основі інтеграційних зв'язків у межах національної економіки;

- забезпеченням на рівні регіональної економіки сприятливих умов для розвитку людського капіталу, людських ресурсів, зростання добробуту населення;

- вирівнюванням диспропорцій інвестиційних процесів на рівні регіональної економіки;

- активізацією міжрегіональної співпраці, формуванням міського внутрішнього ринку на основі структурно–інноваційних зрушень у промисловому секторі регіональної економіки, формуванням кластерів (з переважанням експортоорієнтованої спеціалізації виробництва);

- створенням дієвого інфраструктурного забезпечення для впровадження комплексу структурних перетворень економіки регіонів.

Наростання негативних тенденцій соціально–економічного розвитку регіонів у кризовий період викликає низку надзвичайно серйозних ризиків та загроз як для регіонів, так і для країни в цілому. Найнебезпечнішими серед них є такі:

- подальше зниження абсолютного рівня та поглиблення диспропорцій у показниках соціально–економічного розвитку регіонів, що може викликати відцентрові тенденції та формування локальних осередків соціального невдоволення в окремих регіонах країни;

- зниження здатності до капіталотворення та інноваційного розвитку у базових (сировинних) галузях старопромислових регіонів, що остаточно «консервує» екстенсивний тип економічного зростання цих регіонів та у довгостроковій перспективі робить їх продукцію неконкурентоспроможною на світових ринках;

- поглиблення структурних диспропорцій регіональних ринків праці, зростання безробіття та зниження мобільності робочої сили в межах країни (через відсутність вакантних та високооплачуваних робочих місць), зневіра населення у результативності власної економічної активності, що посилює «утриманські настрої» економічно активної частини населення.

Погіршення соціально–економічного становища в регіонах України та у державі в цілому вимагає комплексного підходу до реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, що передбачає оптимізацію формування доходів місцевих бюджетів та зміщення акценту у міжбюджетних відносинах з надання дотацій вирівнювання на стимулювання розвитку регіонів. Держава в особі органів центральної виконавчої влади має формувати умови для самозабезпечення регіонів, попередньо визначивши оптимальні пропорції відрахувань до місцевого і державного бюджетів.

Асиметрія рівнів соціально–економічного розвитку регіонів України зумовлює необхідність вироблення диференційованого підходу до розроблення регіональної державної політики стимулювання припливу інвестицій. Враховуючи слабкість фінансово–кредитних інститутів, що зросла в кризовий період, держава має застосовувати адміністративні важелі формування умов для інвестування.

З метою недопущення подальшого розвитку кризових явищ у регіонах держава має посилити роль такого інструменту державного регулювання економіки як державні контракти та державні замовлення, поширити ступінь впливу важеля прямого державного інвестування. У сфері будівництва інвестиційні ресурси доцільно спрямовувати на підтримання об'єктів житлового будівництва та соціальної інфраструктури, на завершення будівництва об'єктів зі значним ступенем готовності.

Для усунення загрози перебирання повноважень щодо розподілу капіталовкладень центром місцева влада має довести важливість формування і реалізації власних інвестиційних стратегій, обґрунтувати економічну ефективність їх впровадження. Обмежені можливості мобілізації бюджетних ресурсів для інвестування у власний розвиток спонукають органи місцевого самоврядування шукати можливостей залучення інвестиційних ресурсів з альтернативних фінансових джерел: розміщення облігацій місцевих позик, залучення кредитів комерційних банків та інших кредитних установ, створення позабюджетних фондів спеціальної спрямованості, залучення коштів у рамках спеціалізованих бюджетних та регіональних програм.

Особливу роль у реалізації інвестиційної стратегії на регіональному рівні відіграє інноваційно-технологічна та інноваційно-інвестиційна політика розвитку регіонів. На сьогодні наявні резерви розвитку державного підтримання інноваційного підприємництва на регіональному рівні задіяні не повною мірою. Між тим діяльність місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування відіграє значну роль у створенні економічних, організаційних та нормативно-правових передумов реалізації інноваційної стратегії розвитку на місцевому (регіональному) рівні. Насамперед йдеться про всебічне підтримання підприємництва, спрощення дозвільної системи щодо розвитку малого, середнього (зокрема венчурного) бізнесу, налагодження розвиненої інформаційно-консультативної системи сприяння підприємницькій діяльності тощо.

Недоліки економічних механізмів управління регіональним розвитком негативно позначаються і на соціальних показниках регіонів. Причинами, що стримують поступальний розвиток соціальної сфери на регіональному рівні, є асиметрія соціально-економічного розвитку, що потребує гнучкого регулювання соціальних норм та стандартів; застаріла соціальна інфраструктура, що не відповідає вимогам часу і переобтяжує бюджет; уповільнена децентралізація повноважень у соціальній сфері на користь органів влади регіонального і місцевого рівня. Такі проблеми спотворюють головну мету будь-яких трансформацій – створення умов для всебічного людського розвитку, передусім на рівні територіальних громад.

Яскравим індикатором диспропорцій економічного та соціального розвитку в окремих регіонах і в країні в цілому стала міграційна ситуація в Україні. Загрозливі тенденції поширення асиметрії розвитку регіонів завдають серйозних збитків регіональним ринкам праці, економічному та трудовому потенціалу регіонів та викликають процеси стихійних міграційних переміщень. Галузева відмінність економічного розвитку регіонів справляє значний вплив на зайнятість населення, рівень оплати праці, що спричиняє диференціацію доходів населення залежно від місця проживання та негативно позначається на соціальному захисті населення.

Аналіз засвідчує, що ситуація в багатьох регіонах є критичною, загрозливими стають територіальні диспропорції, деградація села, криза міської поселенської мережі. Подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів та зниження контрастності показників якості життя громадян не може обмежуватися підвищенням ефективності використання економічного, демографічного, соціального, культурного, ресурсного потенціалу кожного населеного пункту – потрібні кардинальні зрушення.

Така ситуація потребує нового розуміння регіональної політики України як цілісного комплексного явища та відповідно невідкладного вироблення мети та напрямів сучасної регіональної політики і визначення відповідних пріоритетів. Подальше реформування соціальної сфери на регіональному і місцевому рівнях має здійснюватися на принципах рівноправної участі державного, громадського та приватного секторів і поступового переходу від неефективно-витратної до стимулювальної ролі будь-якого виду послуг соціальної сфери у формуванні людського капіталу. **Основними напрямками трансформації відносин між центральними та регіональними органами влади у сфері управління соціальним розвитком слід визнати:**

- надання прав місцевій владі вносити зміни до системи місцевих податків і зборів;
- забезпечення доступу місцевої влади до фінансових ринків, кредитних ресурсів;
- встановлення нових критеріїв відповідальності (юридичної, фінансової та особистої) керівників органів місцевого самоврядування та розпорядників бюджетних коштів;
- запровадження нових принципів та механізмів взаємовідносин «влада– громадянськість» щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю;
- зміна грошового забезпечення регіональних соціальних програм відповідно до змін функцій щодо забезпечення належного розвитку соціальної сфери регіонів і надання населенню соціальних послуг належної якості;

- покладення обов'язків щодо надання базових медичних та освітніх послуг на регіональну владу;
- передання бюджетних видатків на фінансування медичних послуг установами загальної та спеціалізованої лікувально-профілактичної допомоги (першого та другого рівнів) органам місцевого самоврядування обласного рівня.

Невід'ємною складовою системи державного управління регіональним розвитком є місцеве самоврядування. За період існування незалежної України місцеве самоврядування так і не досягло рівня, притаманного демократичним країнам з дієвою місцевою публічною владою. Постійна боротьба за перерозподіл владних повноважень між гілками влади в Україні віддзеркалювалася на регіональному рівні та відсувала на другий план основне питання державотворення – забезпечення самоврядності територіальних громад. Рух України у європейському напрямі потребує сформувати європейський тип місцевого самоврядування, зробити його первинну ланку базовим елементом владної системи. Тільки на таких засадах можна наблизити людину до влади, здійснити в країні демократичні перетворення та забезпечити для кожного мешканця України комфортні та безпечні умови проживання.

За нинішніх умов **серед основних причин неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях та суперечностей, що виникають на рівні «місцеве самоврядування – регіон», слід назвати:**

- інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- перешкоди у самостійній реалізації місцевої політики для районних та обласних рад (насамперед у сфері бюджетного та ресурсного забезпечення місцевого розвитку, зокрема через відсутність права створювати виконавчі комітети);
- нерівномірність представництва районів і міст в обласних радах, а отже, необ'єктивне відображення електоральних симпатій громад районів і міст при формуванні складу обласної ради;
- відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування;
- недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів;
- недостатній рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування;
- недосконалість механізмів відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед громадою.

Реформа місцевого самоврядування потребує передусім удосконалення правової бази його існування, зокрема визначення конституційних основ організації системи місцевого самоврядування, що

зрештою обумовлює його взаємодію із системою адміністративно-територіального устрою, місцевими органами виконавчої влади тощо. Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні позбудеться декларативності лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної, децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення її конституційних повноважень.

Збалансування інтересів усіх суб'єктів управління на місцевому рівні потребує чіткого розподілу прав, відповідальності сторін на основі принципів субсидіарності та еквівалентності, ліквідацію практики «ручного управління» та дублювання повноважень. Такий підхід є необхідним для вирішення всіх нагальних проблем місцевого розвитку, особливо земельних питань.

Забезпечення сталого розвитку територій, досягнення сучасних європейських стандартів у системі надання послуг щодо землевладіння та землекористування потребує здійснення повномасштабних комплексних реформ, необхідних для сталого розвитку територіальних громад. Розширення прав останніх у сфері регулювання земельних відносин має супроводжуватися зростанням відповідальності органів місцевого самоврядування. Необхідно розробити та прийняти Закон України «Про державний земельний кадастр», прийняти Закон України «Про ринок земель», розробити та затвердити довгострокові програмні заходи щодо розвитку земельних відносин, що дозволить не тільки сформувати правове поле для здійснення цивілізованих правовідносин на ринку землі, а й пришвидшить процеси формування самодостатніх територіальних громад, сприятиме підвищенню рівня добробуту населення України.

Однією з передумов утвердження України як країни з розвинутою демократією є наявність дієвого демократичного громадського контролю. Хоча в Україні створено законодавче підґрунтя для організації громадського контролю, механізми його реалізації досі чітко не визначені.

Між тим розвиток інституцій громадського контролю є однією з важливих передумов подолання відчуження громадян від публічної влади на місцях.

Формування в Україні підконтрольності органів місцевого самоврядування громадянам дозволить здійснити реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням інтересів широких верств населення, що наблизить публічну владу в державі до стандартів розвиненої демократії.

Реалізація завдань державного управління регіональним розвитком неможлива без урахування впливу тенденцій глобалізації на

розкриття ресурсного потенціалу регіонів. Соціально–економічний потенціал регіону (природні, людські, інвестиційні тощо ресурси) активно залучається до інтеграційних процесів та партнерства з закордонними країнами, регіонами, організаціями, підприємствами, громадянами тощо. Розвиток глобалізаційних процесів залучає до міжнародної співпраці не тільки країни, регіони, а й первинну ланку держави – територіальні громади. Міграція населення та трудових ресурсів, трансфер капіталу та науково–технічних розробок, торговельний обмін, потреба у спільному вирішенні глобальних екологічних проблем тощо – обумовлюють активізацію взаємодії органів місцевого самоврядування різних країн світу в міжнародній співпраці регіону, у сфері транскордонного співробітництва.

Відповідно до цілей забезпечення міжнародної конкурентоспроможності національної економіки завдання міжнародного співробітництва регіонів полягають у такому:

- рівноправна (у співробітництві з іншими рівнями влади) участь територіальних громад в управлінні регіональним розвитком, у тому числі й у міжнародних масштабах;
- самостійне визначення регіонами довгострокової стратегії міжнародної співпраці та форм участі у міжнародних коопераційних та інтеграційних зв'язках, вибір засобів їх реалізації;
- збільшення самостійності регіонів у формуванні й видатках регіонального бюджету (відповідно до функцій і компетенцій регіонального рівня управління);
- активне залучення органів місцевого самоврядування та населення до процесів управління і вирішення соціально–економічних проблем розвитку території, що виникають у процесі міжнародного співробітництва на регіональному рівні;
- впровадження інноваційних технологій та методів вирішення соціально–економічних проблем регіонального розвитку в умовах глобалізації.

Однією з особливостей вирішення регіональних (та місцевих) проблем розвитку в умовах глобалізації є потреба у постійному діалозі між центром і регіонами, що дозволить врахувати соціально–економічні інтереси регіонів при прийнятті державних рішень з питань реформування зовнішньоекономічної діяльності.

У сучасних умовах поширення міжрегіональної інтеграції актуальним є також дослідження соціально–економічних наслідків поширення практики формування єврорегіонів за участю України та аналіз потенційних можливостей посилення євроінтеграційних процесів на цьому підґрунті, а також формування транскордонних кластерів як новітньої форми організації співробітництва регіонів на прикордонних територіях.

Система державного регулювання міжнародної співпраці на регіональному рівні потребує удосконалення. Зокрема це стосується виконання державних програм щодо активізації міжнародного, зокрема транскордонного, співробітництва. **Пріоритетними напрямами розвитку транскордонного співробітництва регіонів України на найближчу перспективу слід визнати:**

- створення та забезпечення ефективної діяльності спільних міжвідомчих інституцій, покликаних сприяти активізації транскордонного, торговельно–економічного та інвестиційного співробітництва між Україною та сусідніми державами;
- розвиток співробітництва між суб'єктами підприємницької діяльності, інституціями малого та середнього бізнесу та активне залучення їх до транскордонного співробітництва;
- посилення впливу навчально–освітніх закладів і наукових установ, а також інноваційних структур (технопарків, бізнес–інкубаторів, промислових парків тощо) на процеси удосконалення інституційно–правового забезпечення транскордонного економічного співробітництва;
- залучення до реалізації транскордонних програм ЄС неурядових організацій, що відіграють важливу суспільну роль (у тому числі формують громадську думку щодо підтримання розвитку транскордонного співробітництва, сприяють поширенню євроінтеграційних ідей серед населення).

Україні слід повною мірою використовувати своє вигідне геополітичне положення у вирішенні соціально–економічних проблем розвитку та прискорення євроінтеграційних процесів. Важливу роль у цьому відіграє удосконалення державного управління регіональним розвитком та його відповідність сучасним критеріям організації ефективної публічної влади як складової соціально–орієнтованої ринкової економіки та розвиненого громадянського суспільства.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

ВОРОТІН

Валерій Євгенович

ЖАЛІЛО

Ярослав Анатолійович

БІЛА

Світлана Олексіївна

БАБЕЦЬ

Ірина Георгіївна

БОРЩЕВСЬКИЙ

Віктор Валентинович

ЖЕМЕРЕНКО

Євгенія Володимирівна

ЖУК

В'ячеслав Іванович

ЗАСАДКО

Валентина Вікторівна

КРИЖЕВСЬКИЙ

Андрій Миколайович

КУШНІР

Марина Олексіївна

ЛЯПІН

Дмитро Вадимович

МІКУЛА

Надія Анатоліївна

МІТРЯЄВА

Світлана Іванівна

ПИЩУЛНА

Ольга Миколаївна

СКИБА

Марина Валеріївна

СКОРОХОД

Олексій Петрович

ФЕДУЛОВА

Любов Іванівна

ХАДЖИНОВ

Ілля Васильович

ШЕВЧЕНКО

Ольга Валеріївна

Перший заступник директора – керівник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор

Заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

Завідувач відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор

Докторант відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент

Завідувач кафедри менеджменту Львівського інституту менеджменту, кандидат економічних наук, доцент

Викладач кафедри «Фінанси і банківська справа» Київського університету ринкових відносин

Головний спеціаліст сектору регіональної політики відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень

Провідний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові

Заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді

Заступник керівника Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління

Провідний науковий співробітник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат технічних наук

Завідувач відділу проблем ринкової інфраструктури та транспортного співробітництва Інституту регіональних досліджень НАН України, доктор економічних наук, професор

Директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник

Завідувач сектору соціальної та демографічної політики відділу економічної та соціальної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат соціологічних наук, старший науковий співробітник

Завідувач сектору місцевого самоврядування відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління

Старший консультант сектору місцевого самоврядування відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень

Завідувач відділу технологічного прогнозування та інноваційної політики Інституту економіки та прогнозування НАН України, доктор економічних наук, професор

Заступник директора Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку, кандидат економічних наук, доцент

Завідувач сектору регіональної політики відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук

Наукове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ**

монографія

За загальною редакцією *В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла*

Редагування: *І. О. Коваль, Н. І. Палій, О. І. Сабадаш*

Коректура: *Н. І. Палій*

Комп'ютерна верстка, обкладинка: *І. О. Коваль*

Підп. до друку 11.06.2010. Формат 60х90/16.

Папір офс. Друк офсетний. Гарн. «PetersburgC».

Ум. друк. арк. 18,0. Обл.-вид. арк. 15,05. Наклад 300 пр. Зам. № _____

Віддруковано ДП «НВЦ "Євроатлантикінформ"»

01015, Київ-15, вул. Цитадельна, 7А

тел./факс 254-51-51