



**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

***Держава та регіони:
від патерналізму
до партнерства***

аналітична доповідь

КИЇВ-2010

Держава та регіони: від патерналізму до партнерства. Аналітична доповідь
– К.: НІСД, 2010. – 30 с.

Автори:

Біла С.О., д.держ.упр., проф. – керівник авторського колективу

Шевченко О.В., к.е.н.

Жук В.І.

Кушнір М.О., к.держ.упр.

Молдован О.О.

Засадко В.В.

Бабець І.Г., к.е.н.

Доповідь підготовлена до засідання „круглого столу” 18 листопада 2010 р.

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

*© Національний інститут стратегічних досліджень,
2010*

Зміст

ВСТУП.....	5
1. ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ЩО ЗАВАЖАЄ ПОБУДОВІ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН З РЕГІОНАМИ?.....	6
2. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ.....	8
3. РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ – ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ КОМПЛЕКСІВ	11
4. ТОЧКИ ЗРОСТАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІК: ПОШУК ТА АКТИВІЗАЦІЯ.....	15
5. ЗМІНА ФОРМАТУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: АКЦЕНТИ НА СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ.....	16
6. ТРАНСКОРДОННІ ЕКОНОМІЧНІ ПРОЕКТИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗМЕНШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ПАТЕРНАЛІЗМУ.....	23
7. ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У НАЛАГОДЖЕННІ ЕФЕКТИВНОГО ДІАЛОГУ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА РЕГІОНАМИ.....	26
РЕКОМЕНДАЦІЇ. ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПЕРЕХОДУ ВІД ПАТЕРНАЛІЗМУ ДО ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА РЕГІОНАМИ.....	28

Вступ

В сучасних умовах диференціація показників соціально-економічного розвитку територій у межах країни – явище типове і закономірне. Відмінність у геополітичному розташуванні та наявна місцева ресурсна база; специфіка місцевих ментальних традицій, рівень інфраструктурного забезпечення та інституціонального супроводження розвитку суспільних та економічних процесів тощо – об'єктивне підґрунтя для поглиблення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, адміністративно-територіальних одиниць. Проте наявність економічно проблемних (депресивних) територій, місцевих громад, неспроможних самостійно вирішити нагальні питання місцевого розвитку, вкрай негативно позначається на соціально-економічній ситуації в країні: посилює зубожіння та бідність населення, що проживає на таких територіях, провокує зростання злочинності та соціальної нестабільності; викликає неконтрольовані процеси міграції робочої сили (у тому числі сезонної та нелегальної); породжує демографічні проблеми тощо. Зростання диференціації соціально-економічного розвитку на регіональному рівні неминуче виливається у модель регіональної політики, що діє за схемою: співіснування регіонів «багатих донорів» та регіонів «бідних родичів», активізація перерозподільних бюджетних механізмів, формування усталеної практики державних дотацій. Такий порядок перерозподілу бюджетних коштів сприяє виникненню «відцентрових» настроїв регіонів-донорів як відповідь на консервацію «споживацьких настроїв» проблемних (депресивних) територій.

На сьогодні перед українською державою постало надзвичайно складне завдання – розробити нові пріоритети регіональної політики, надати допомогу економічно проблемним (старопромисловим, монофункціональним, гірським тощо) територіям, не порушуючи ринкові принципи; зберігаючи економічні стимули територіальних громад до оптимального задіяння внутрішнього потенціалу розвитку, раціонального використання наявних місцевих ресурсів, ефективного господарювання, формування розвиненого конкурентного середовища. **Подолання патерналістських очікувань проблемних територій щодо держави – вимога часу**, посилена дією світової фінансової кризи та зростаючим дефіцитом державного бюджету України. «Сильні регіони – сильна держава» – без практичного втілення такого принципу Україна не зможе розраховувати на успіх та соціально-економічне зростання у XXI столітті.

У сфері надання державної допомоги економічно проблемним територіям, як свідчить досвід розвинутих країн світу, допустимими та дозволеними її формами залишаються: соціальна допомога місцевому населенню, що надається індивідуально кожній людині (домогосподарству) за обставин настання екстрених ситуацій; допомога для територій з метою подолання наслідків природних лих та надзвичайних ситуацій; допомога, мета якої – через державне фінансування загальнонаціональних проектів задіяти місцевий потенціал розвитку, сприяти економічному розвитку регіональної економіки, у тому числі і економіки проблемних територій (наприклад – через інвестування у інфраструктурні проекти, дорожнє будівництво тощо); допомога, зорієнтована на розвиток культури, національної культурної спадщини країни. У всіх інших ситуаціях роль держави має полягати у створенні інституціональних умов, формуванні розвиненого інституціонально-правового та інституціонально-організаційного середовища як основи для відмови від «утримання» та переходу до стимулювання розвитку територій, побудови партнерських відносин на рівні: «держава – регіони – територіальні громади». Від практичного вирішення цього питання залежать майбутнє України, її місце у складі міжнародного поділу праці та серед європейської спільноти.

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

Пріоритетним завданням державної регіональної політики в Україні є сприяння гармонійному, збалансованому розвитку територій, мінімізація диспропорцій соціально-економічного розвитку та забезпечення гідного рівня життя для людини, незалежно від місця її проживання. Одним із шляхів реалізації цих завдань визнано курс на децентралізацію системи державного управління та надання місцевим органам влади більшого обсягу 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). Проте порядок реалізації функцій та повноважень місцевих органів влади і досі законодавчо не впорядкований, що породжує велику кількість проблем та конфліктних ситуацій, які, в основному, проявляються на місцевому рівні.

Виникнення таких конфліктних ситуацій потребує цілеспрямованого та системного пошуку шляхів їх усунення з урахуванням дотримання стратегічних цілей розвитку суспільства, і в першу чергу – забезпечення єдності нації та територіальної цілісності країни. Тому пошук шляхів подолання конфліктних ситуацій у системі місцевого управління є першочерговим завданням на шляху зміцнення єдності держави.

Для системи державного управління наявність конфліктних ситуацій у площині: «центр – регіон – місцеве самоврядування» вкрай негативно відображається на всіх складових як регіонального, так і загальнонаціонального розвитку. 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 тощо.¹

Основу системи відносин і протиріч, без сумніву, відіграє взаємодія «центр» – «регіон». Протиріччя, що виникають на цьому рівні, переростаючи у конфліктні ситуації, дестабілізують політичну ситуацію в країні та паралізують дієвість усієї вертикалі влади в Україні. **Найбільш поширеними проявами конфліктів**, на думку експертів, у цій площині є:

- відсутність рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами. Регіональний рівень управління було фактично „націоналізовано” – реальні повноваження, у тому числі й самоврядного характеру, тобто такі, що не збігаються із природою органів державної влади, зосереджено в місцевих державних адміністраціях, районні та обласні ради набули, здебільшого, «декоративного характеру», а їх функції та повноваження – мінімізовані;²

- 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, які, фактично, не підкріплені ані фінансово, ні організаційно;³

- 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;

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

²Там само.

³Там само.

- наявність у регіонах конфліктів та стереотипів у соціогуманітарній сфері. Так, для східних регіонів в якості проблемних піднімаються питання державної мови, для південних регіонів – питання національних меншин; для західних – конфесійні питання тощо;

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

Зазначені протиріччя між центром та регіонами в багатьох випадках переносились і на місцевий рівень, знаходячи прояв 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 проявляється у нераціональному та нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що закріплені нормами чинної Конституції та законами України. Через різне тлумачення норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» та «перетягування» повноважень виникає конкуренція компетенційних повноважень цих органів; спостерігається невинуватене втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування тощо;

- політизація місцевих рад та відсутність у районних та обласних рад можливості самостійно реалізовувати місцеву політику через відсутність права створювати виконавчі комітети. Водночас, «партизація» місцевої влади, хронічне протистояння депутатів місцевих рад залишає у невирішеному стані чимало нагальних проблем розвитку громади, а отже – поступово знищує довіру населення до місцевої влади і тих рішень, які приймаються під тиском «політичної доцільності»;

- 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 в 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 адміністративні послуги.

Немало конфліктних ситуацій містять у собі невирішені питання розподілу повноважень у сфері фінансів, права 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, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком (ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Держава є гарантом дохідної бази місцевого самоврядування, яка 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). У тому числі, це стосується рішень

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

органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування у межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою. Відтак для України і досі залишається невирішеною проблема жорсткої централізації бюджетного процесу.

З урахуванням вищезазначеного можна констатувати, що у сучасній Україні місцеве самоврядування регіонального рівня як інститут публічної влади, на жаль, часто виконує лише роль «статиста» при місцевих державних адміністраціях, а його діяльність здебільшого зводиться до схвалення проектів рішень, попередньо підготовлених адміністраціями. Для розв'язання такого конфлікту необхідно 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 – місцеве самоврядування» (громада) не може бути забезпечена без законодавчого визначення статусу громади та конституційно закріпленого статусу місцевого самоврядування як основи здійснення публічної влади в Україні. Саме на цьому підґрунті виникає можливість реалізувати два взаємопов'язаних стратегічних завдання державотворення: адміністративно-правове та адміністративно-територіальне реформування системи місцевого самоврядування.

Адміністративно-правова складова реформування системи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана з визначенням правового статусу 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 органів 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 кінцевому підсумку вкрай болуче відіб'ється на повсякденному житті кожного мешканця територіальної громади.

2. Проблеми законодавчого забезпечення національного регіонального розвитку

Більшість сучасних держав вже давно усвідомили той факт, що забезпечення національного регіонального розвитку є запорукою стабільної стратегічної розбудови самої держави. Стрімке зростання регіонального самоврядування у другій половині ХХ століття у сучасних демократичних країнах стало одним із чинників тенденції до муніципалізації конституційного життя і правових систем в 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»⁵.

⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : Кол. 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.

Серед механізмів, які зазвичай використовуються країнами для розбудови регіонального самоврядування, важливу роль відіграє законодавство. Не є винятком з цього правила і Україна. В Конституції України принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій входить до кола базових принципів формування територіального устрою (стаття 132). При цьому сутність поняття «регіон» у Конституції України не визначена. Слід відмітити, що частина друга статті 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України. Проте правовий статус областей також не визначено – вони там просто перераховані⁶.

Окремі сфери державного регулювання питань, пов'язаних з регіональним розвитком, регулюються конституційними нормами, що стосуються системи місцевих органів виконавчої влади (статті 118, 119 Розділу VI), територіального устрою України (Розділ IX), Автономної Республіки Крим (Розділ X), місцевого самоврядування (Розділ XI). Однак питання про співвідношення значень конституційних понять "регіон", "область", "адміністративно-територіальна одиниця" і досі залишається відкритим.

У цьому зв'язку є ще один правовий аспект, пов'язаний зі змістом конституційної норми статті 132. Як вже було зазначено вище, ця норма містить конституційне поняття "збалансованість розвитку регіонів". Натомість навіть перший законодавчий акт щодо безпосереднього вирішення регіональних проблем – Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів"⁷ (далі — Закон України про стимулювання розвитку регіонів) – на жаль, відходить від цього поняття, передбачаючи словосполучення "сталий розвиток регіонів" (стаття 1).

У сенсі конституційного унормування основ регіонального розвитку держави мусимо відмітити загальну 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 - Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (далі — Хартія місцевого самоврядування)⁸.

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

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

2) 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, а також відсутність чітких меж відповідальності посадових осіб зазначених органів;

3) невизначеність територіальної сфери впливу місцевого самоуправління оскільки не встановлені просторові межі територіальної громади або, мовою Хартії місцевого самоврядування (стаття 5), - "територіальні кордони органів місцевого самоврядування". В свою чергу, відсутність таких кордонів створює проблему для

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

⁷ Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV// Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 51. - стор. 2662. - Ст. 548

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

визначення територіальних кордонів субнаціонального рівня.

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

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

Конституційні норми розвиваються та деталізуються у законах, які визначають форми, методи та механізми впливу держави на розвиток регіонів.

Так, у жовтні 2005 року був прийнятий Закон України про стимулювання розвитку регіонів, що став першим законодавчим актом системного порядку щодо вирішення регіональних проблем. Під «регіоном» цей Закон України визнає території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Проте Закон України про стимулювання розвитку регіонів містить і чимало недоліків. Так, зокрема, основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти державного (частково — місцевого) бюджетів, але при цьому не визначено гарантованої суми коштів, що виділяються на ці цілі. Окрім того, ці питання стикаються також з проблемами надходження коштів з державного бюджету.

Реальні перешкоди на шляху поступу збалансованого регіонального розвитку створює відсутність у Закону України, який би визначав основні засади державної регіональної політики, у тому числі — дієвих, засвідчених світовою практикою, учасників цієї політики — агентств регіонального розвитку. Тривала праця над таким документом і державних посадовців і науковців досі, на жаль, не знайшла свого реального втілення у законодавче поле держави.

Формування потужного регіонального самоврядування складає одну із основних

⁹ П. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим Закону Автономної Республіки Крим "Про обчислення часу" та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про введення в дію нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим Закону Автономної Республіки Крим "Про обчислення часу" від 25 березня 1998 р. № 4-рп/98 справа № 1/3352-97 № 1-20/98 // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. - № 2; пункт 3.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Стешиної Р.А. щодо офіційного тлумачення положення пункту 1 частини другої статті 2 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (справа про зону відчуження) від 25 жовтня 2000 р. № 12-рп/2000 справа № 1-29/2000 // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. - № 5; пункт 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 справа № 1-39/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 29. -ст. 1327; пункт 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 справа № 1-3/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 5. - ст. 192; пункт 3.2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення "збалансованість бюджету", використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27 листопада 2008 р. № 26-рп/2008 справа № 1-37/2008) // Офіційний вісник України. – 2008. - № 93. - ст. 3088

засад державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Ця позиція держави знаходить також своє відображення і у Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”¹⁰ (зокрема, у статтях 2 і 4). Інакше кажучи, законодавча база з питань регіонального розвитку є тісно пов'язаною із законодавчою базою з питань національної безпеки і мусить бути логічно продовжена.

Важливе значення для оптимізації відносин держави з регіонами має Бюджетний кодекс України, як його нині чинна редакція¹¹, так і та, що набере чинності в основній своїй частині з 1 січня 2011 року¹². У обох цих кодексах безпосередньо йдеться про регіони як про учасників бюджетної політики держави (відповідно - у чотирьох: стст 86, 87, 89, 90 та шести статтях: стст. 1, 71, 86, 87, 90, 105). Проте хибним у цих документах, на нашу думку, є те, що серед дефініцій (стаття 2) не міститься визначення поняття “регіон”.

Вагому роль у розбудові законодавства з регіонального розвитку мають і Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”¹³, “Про місцеві державні адміністрації”¹⁴, “Про Генеральну схему планування території України”¹⁵ та ін. Проте ці законодавчі акти, з огляду на потреби конституційних змін, також потребують модернізації.

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

1) цілеспрямованості (виходити з чіткої уяви про кінцеву конфігурацію правового поля з даного питання, його кількісних і якісних параметрів);

2) комплексності (приймаючи той чи інший нормативно-правовий акт, необхідно чітко бачити його місце у загальній структурі джерел права, уникати колізій з іншими актами);

3) поетапності (оновлення законодавства має включати прийняття нових правових актів, відміну застарілих актів чи положень та внесення змін у чинні)¹⁶.

Зокрема, надзвичайно важливим кроком на шляху вдосконалення законодавчих основ державного регулювання розвитку регіонів було б прийняття Верховною Радою України Закону України про адміністративно-територіальний устрій, оскільки він має визначатися не тільки Конституцією України, а й відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України законом України про територіальний устрій, на що вказувалося і у відповідному рішенні Конституційного Суду України 2001 року.

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

3. Реформування адміністративно-територіального устрою – основа формування

¹⁰ Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 01 липня 2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 55. - стор. 17. - Ст. 1840

¹¹ Бюджетний кодекс України від 21 чер. 2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 37-38. - Ст. 189

¹² Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 59. - стор. 9. - Ст. 2047

¹³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - ст. 170

¹⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190

¹⁵ Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 30. - Ст.204

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

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

ефективних регіональних соціально-економічних комплексів

Аналізуючи стан розвитку місцевого самоврядування у сучасній Україні, слід визнати, що за останній період на практиці досить швидко посилюється розрив між реальними потребами повсякденного життя мешканців громад (йдеться про надання населенню якісної освіти, створення робочих місць та підтримку зайнятості, надання гарантованого соціального забезпечення та доступного і якісного медичного обслуговування тощо) та політикою місцевої влади. З 2005 по 2009 рр. органи місцевого самоврядування фактично втратили своє природне призначення вирішувати нагальні проблеми місцевого розвитку та поступово перетворились на осередки політичного протистояння та місцеві центри апробації дискусійних ідеологічних питань (що, як правило, поляризують суспільство та активізують процеси соціальних протистоянь).

Ситуація з недієздатністю місцевої влади загострювалась і з причин постійного дефіциту фінансових ресурсів, що мали б бути спрямовані на потреби місцевого соціально-економічного розвитку. В Україні налічується понад 12 тис. суб'єктів місцевого самоврядування та понад 11 тис. місцевих бюджетів. Така система управління нераціональна, і характерним для неї традиційно залишатиметься дефіцит фінансових ресурсів, що на практиці перетворює ідею дієздатності громад на фікцію.

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

Часткові спроби змінити ситуацію, що склалася в Україні з проблемою дієздатності територіальних громад, підвищити результативність місцевої публічної влади донедавна обмежувались фрагментарним оновленням чинного законодавства щодо розвитку та удосконалення місцевого самоврядування, спробами вирішити питання розподілу повноважень (не змінюючи їх структуру та перелік).

Для реального забезпечення дієздатності територіальних громад необхідно не тільки здійснити комплексні реформи у сфері децентралізації державного управління та розширення повноважень органів публічної влади за принципом субсидіарності, впровадити на практиці політику деконцентрації ресурсів, але й здійснити реформування наявного на сьогодні адміністративно-територіального устрою країни.

Станом на 1 січня 2010 р. в Україні налічувалось 29835 населених пунктів, з них: 179 міст обласного значення, 280 міст районного значення, 886 селищ міського типу, 10278 селищних рад, 28490 сільських населених пунктів, серед яких понад 3700 сіл мають населення менше 50 осіб (схема адміністративно-територіального устрою наведена на рис. 1). Така «розпорошена» система АТУ призводить до відсутності можливості мешканців громад (особливо віддалених від центру та сільських) задовольняти свої потреби у комфортному проживанні; недоступність або низька якість базових публічних послуг (зокрема через брак достатніх і різноманітних джерел доходів на містах); відсутність розвиненої соціальної та транспортної інфраструктури та відсутність будь-яких перспектив щодо покращення ситуації за збереження наявної структури адміністративно-територіального устрою.

АДМІНІСТРАТИВНО - ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (АТУ)

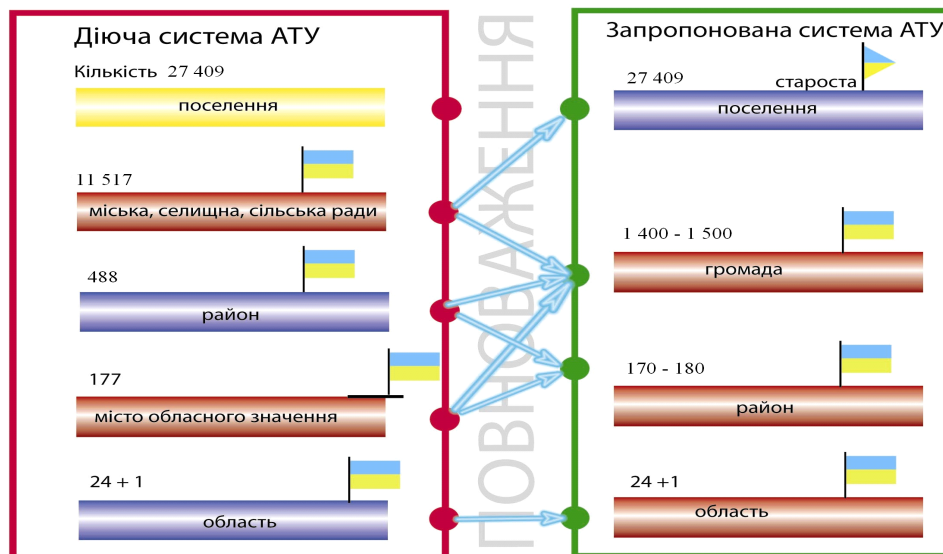


Рис. 3.1. Адміністративно-територіальний устрій України (стан та можливі напрями реформування)¹⁸

Серед сучасних проблем адміністративно-територіального устрою України особливої гостроти набувають:

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що знижує ефективність їх функціонування. Така ситуація призводить до того, що значна кількість недієздатних місцевих громад економічно занепадає (особливо у сільській місцевості, малих та монофункціональних містах старопромислових регіонів). Активна частина населення таких громад мігрує у великі міста (як правило, обласні центри). Інша частина населення отримує дуже низький рівень послуг, а багато місцевих громад поступово взагалі зникають;

- непорядкованість класифікації адміністративно-територіальних одиниць, відсутність уніфікованої одиниці управління на базовому рівні АТУ, невизначеність єдиних стандартів формування базової одиниці адміністративно-територіального устрою – громади. Така ситуація ускладнює не тільки питання управління регіональним розвитком, але й проблему формування бюджетів громад та повноважень щодо розпорядження ними;

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

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

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

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

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

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

Таблиця 3.1

Моделювання новостворених громад (пропозиція Мінрегіонбуду)

Тип громади	Населення	Населення (у %)	Кількість громад	Відсоток (%) громад	Кількість поселень	Середня кількість поселень	Середня кількість населення у громаді (тис.чол.)	середня площа (кв.км)
Міські	32692	73	425	30	11019	26	77	497
Селищні	7598	17	490	35	10965	22	16	414
Сільські	4450	10	490	35	8496	17	9	338
Усього	44741	100	1405	100	30480	22	32	411

Джерело: за даними Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.

Україна

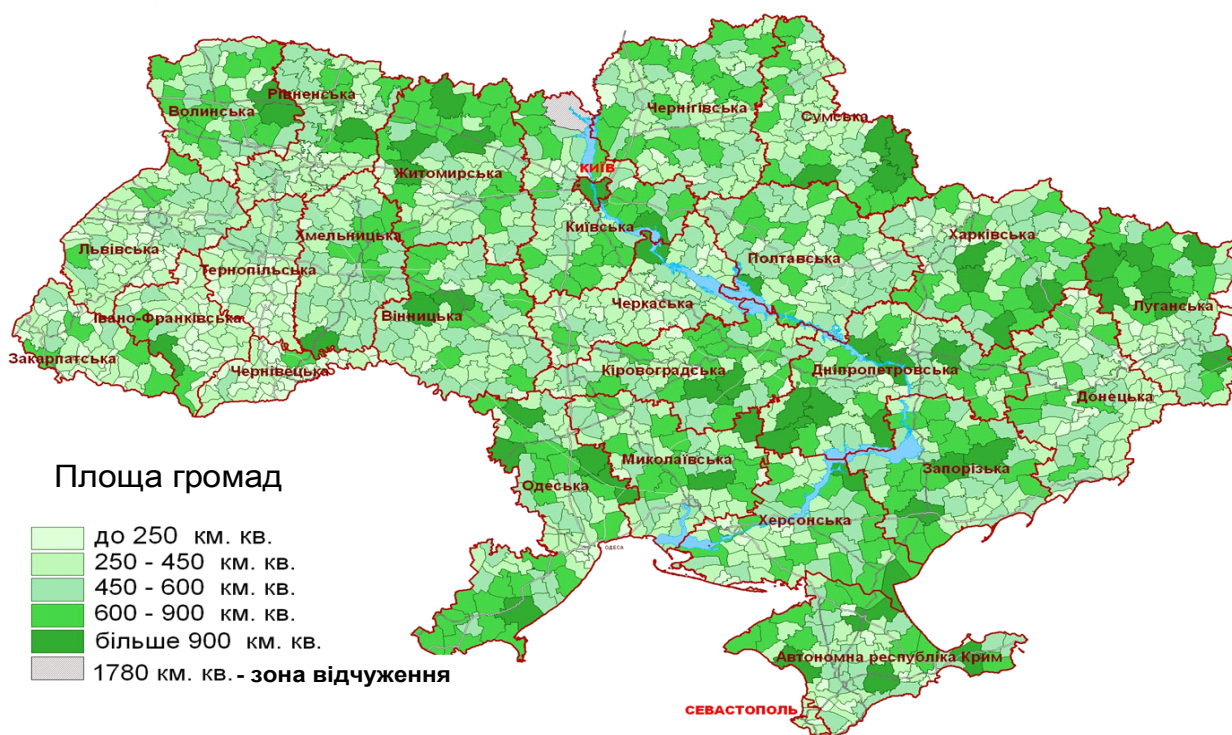


Рис. 3.2. Карта моделювання громад (розробка Мінрегіонбуду, станом на 1.01.2010 р.)

Робота щодо організації методичної та практичної допомоги з питань удосконалення адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у 2009 р. проводилась центральними органами виконавчої влади спільно з НДІ геодезії і картографії НАН України, з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями; обласними державними адміністраціями Волинської, Закарпатської, Кіровоградської, Черкаської, Чернівецької Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Хмельницької,

Тернопільської, Сумської областей тощо. Водночас, роботу щодо остаточного моделювання громад в Україні і досі не завершено. Активну участь у цьому процесі мають взяти місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадськість. Процес моделювання нових територіально-адміністративних одиниць має відбуватись максимально прозоро, обов'язково пройти громадську експертизу.

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

- буде подолано негативний вплив надмірної централізації управління і затверджено ефективну модель взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів влади;
- буде вирішено проблему міжбюджетних відносин та чітко встановлено податкову базу формування та наповнення місцевих бюджетів;
- відбудеться відмова від патерналістських очікувань, буде створено сприятливі умови для мобілізації внутрішнього потенціалу розвитку територіальної громади;
- буде сформовано основи громадянського суспільства, в якому кожен член громади матиме реальні права та обов'язки щодо облаштування життя, вирішення нагальних проблем місцевого розвитку для того, щоб зробити своє власне життя та життя кожного члена територіальної громади комфортним та безпечним.

4. Точки зростання регіональних економік: пошук та активізація

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

При цьому держава в особі центральних органів виконавчої влади не може і не повинна бути найпершою інстанцією у вирішенні поточних проблем регіонів. Натомість, роль держави зводиться до **формування інституційного та макроекономічного середовища збалансованого розвитку регіонів**. Відносини держави та регіонів надалі будуватимуться на таких принципах:

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

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

- вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку, передусім, у соціальних показниках;
- пряма підтримка розвитку окремих регіонів шляхом державного інвестування та державного замовлення;
- завершення комплексу реформ у базових галузях промисловості, що є бюджетоутворюючими для окремих регіонів (добувна, металургія, машинобудування, хімічна) та подолання їх негативних соціальних наслідків;
- ініціація та участь у реалізації масштабних інвестиційних та інфраструктурних проектів на умовах диверсифікації джерел фінансування (у першу чергу в рамках

підготовки до проведення ЄВРО-2012);

- створення умов та посередництво у забезпеченні ефективного входження регіонів у систему міжнародного поділу праці (у т.ч. у сфері зовнішньої торгівлі та інвестицій, транскордонного та євросередньоевропейського співробітництва, міграції робочої сили тощо);

- формування сприятливого внутрішнього інвестиційного середовища (у т.ч. за рахунок пільгових інвестиційних та податкових режимів, оптимізації функціонування СЕЗ і ТПР тощо).

Досягнення нової якості регіонального розвитку вимагає диверсифікації економіки регіонів за рахунок оптимізації використання наявних та пошуку незадіяних ресурсів, а також повноцінного задіяння потенціалу внутрішніх ринків. Мобілізація **внутрішніх ресурсів регіонального розвитку** та раціоналізація їх використання можливі за рахунок реалізації наступних напрямів:

- створення у регіонах виробництв, що не потребують специфічних ресурсів та тяжіють до внутрішнього ринку (текстильна, легка промисловість, переробка сільськогосподарської продукції тощо);

- випереджаючий розвиток та підтримка локального малого підприємництва;

- формування сприятливого інвестиційного клімату, створення підґрунтя для державного фінансування регіонального розвитку на договірних засадах;

- використання зовнішньоекономічного потенціалу регіонів, їх прикордонного розташування та експортоорієнтованого виробництва;

- зміцнення фінансової дієздатності громад за рахунок упорядкування міжбюджетних відносин, розширення фіскальної бази місцевих бюджетів та пошуку небюджетних ресурсів;

- розвиток регіональної та міжрегіональної інфраструктури, реалізація інвестиційних проектів, що мають короткостроковий мультиплікативний ефект;

- залучення приватного сектора до реалізації регіональних і місцевих проектів, розвиток соціально відповідального бізнесу;

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

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

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

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

Місцеві бюджети: зростання доходів в існуючих межах

Однією із найбільш актуальних проблем відносин центру та регіонів сьогодні є проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів у контексті підвищення

ефективності бюджетно-податкової політики України. Широкий діапазон функціональних обов'язків центральної влади та відповідно централізована бюджетна система знижують продуктивність внутрішньої соціально-економічної політики уряду та стримують економічну активність регіонів, що спричинює низький рівень забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими коштами.

Залежність місцевих бюджетів від державного надалі збільшується. У 2009 р. обсяг трансфертів із державного бюджету до місцевих зріс на 5,2 % (3,1 млрд. грн.) порівняно з 2008 р. За результатами першого півріччя 2010 р., частка трансфертів зросла порівняно з першим півріччям 2009 р. – на 4,7 в.п., а 2008 р. – на 6,2 в.п., і становить 49,0 % доходів місцевих бюджетів. У поточному році обсяг дотацій заплановано ¹⁹ збільшити на 30,8 % (на 10284,1 млн. грн.). Передбачається, що тільки 3,5 % (24 одиниці) від загальної кількості місцевих бюджетів, які мають прямі відносини із Державним бюджетом, будуть збалансовані з передачею коштів до державного бюджету. Крім того, за прогнозом, має зменшитись обсяг цих коштів на 18,9 % (на 1651,3 млн. грн.) порівняно з 2009 р. Інші 667 бюджетів, очікується, будуть збалансовані з дотацією вирівнювання.

Головною складовою місцевих фінансів як ресурсів органів місцевого самоврядування є місцевий бюджет. Він повинен уособлювати здатність громад до саморозвитку, до розвитку власної економічної ініціативи та вирішення повсякденних завдань. Така здатність має забезпечуватися не тільки правом самоврядності, але і реальною фінансовою спроможністю.

Тому уряд має „розвантажити” себе від функцій, які можуть ефективно реалізовувати органи місцевого самоврядування, та зосередитися на стратегічному управлінні економікою України, а також на реалізації загальнодержавних завдань.

Водночас слід сказати, що діюча модель міжбюджетних відносин є до певної міри дієвою, тому кардинальна її перебудова не видається доцільною і раціональною. Система трансфертів дозволяє державі проводити соціально справедливу політику та реалізовувати власні ініціативи. А недоліки бюджетно-податкових відносин „держава-регіон” мають бути подолані **низкою коригуючих заходів**.

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

а) Низька зацікавленість органів місцевої влади в формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності. На даний момент серед вагомих загальнонаціональних податків, що закріплені за місцевими бюджетами, є лише податок з доходів фізичних осіб (ПДФО) та єдиний податок СПД (ЄП), що обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. До вступу в дію нового Бюджетного кодексу у 2011 р. обидва з них належать до кошику доходів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів. Відповідно місцеві органи влади не мають серйозних стимулів для створення нових робочих місць, оскільки збільшення доходів від сплати ПДФО чи ЄП буде мати наслідком зменшення міжбюджетного трансферту і не вплине на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи від сплати податку на прибуток підприємств не пов'язані з місцевими бюджетами, тому органи місцевої влади не мають жодних фіскальних стимулів для розвитку середнього та великого бізнесу і сприяння в підвищенні його рентабельності.

б) Відсутність належних стимулів у органів місцевого самоврядування щодо активності в реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Очевидним є те, що оскільки підвищення фіскальної ефективності як загальнодержавних податків, так і закріплених податків місцевих бюджетів (першого кошика) відчутно не впливають на доходи місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування не мають зацікавленості в роботі над реалізацією податкового

¹⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2010 рік” № 6000 від 23 квітня 2010 р.

потенціалу регіону. В той же час основні його складові – податковий борг та тіньова економіка – є досить перспективними джерелами збільшення доходів як місцевих, так і державних бюджетів.

в) Відсутність необхідних фондів для інвестицій в соціально-економічний розвиток регіонів. Бюджети розвитку місцевих бюджетів не мають фіскально перспективних джерел доходів, тому місцеві органи влади орієнтуються на отримання субвенцій з державного бюджету на реалізацію інвестиційних проектів, а не на більш ефективну реалізацію фіскального потенціалу власних регіонів. Відповідно, інвестиційна активність адміністративно-територіальних одиниць є, як правило, вкрай низькою.

г) До загальних проблем, що впливали на розвиток місцевих фінансів, в останній часовий період додався вплив на формування дохідної частини місцевих бюджетів кризового та депресивного стану економіки. Він торкнувся головних складових фінансової бази місцевого самоврядування – фінансів комунальних підприємств, місцевих запозичень, фондів фінансових ресурсів, а головним чином – місцевих бюджетів. Кризові тенденції показали вразливість окремих складових фінансових ресурсів до циклічних коливань, що відобразилося на обсягах надходжень. Така ситуація вимагає відповідного реагування на недоліки, вжиття заходів щодо їх усунення.

Фіскальну достатність місцевих бюджетів в Україні, як зазначалось, забезпечують передані загальнодержавні доходи – податок з доходів фізичних осіб та єдиний податок, частка яких разом становить понад 80 % доходів місцевих бюджетів. Зменшення рівня зайнятості, скорочення обсягів заробітної плати, зменшення обсягів підприємницької діяльності (як наслідки кризових явищ) довели вразливість цих джерел, скорочення надходжень від них, їх залежність від циклічних коливань. Так, номінальні надходження податку з доходів фізичних осіб зменшились у 2009 р. порівняно з 2008 р. на 1,4 млрд. грн. і становили 44,5 млрд. грн. Відповідно, зменшилась і частка від цих надходжень у доходах місцевих бюджетів – із 79,5 % до 77,2 %. Таке зменшення пов'язане із скороченням рівня зайнятості, обсягів заробітних плат та зростання рівня заборгованості по виплаті заробітних плат. У першому ж півріччі 2010 р. номінальні надходження від цього податку були на 1,9 млрд. грн. більше показника минулого року і становили 23,1 млрд. грн. Зросла і його частка з 74,8 % до 75,0 %, що можна пояснити поступовим відновленням тенденцій посткризового розвитку.

У 2009 р. на 4,8 % менше надійшло коштів від єдиного податку суб'єктів малого підприємництва, обсяг зібраних коштів склав 1,8 млрд. грн. У першому півріччі 2010 р. цих коштів надійшло 885,7 млн. грн., що на 3,8 % більше показника минулого року, а частка скоротилася з 3,0 % до 2,9 %.

Тому ці податки не можна вважати тими складовими фінансової стійкості місцевих бюджетів, що здатні забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування у повній мірі забезпечувати стабільність і достатність доходів місцевих бюджетів.

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

Тобто, у структурі доходів місцевих бюджетів відбувся певний перерозподіл на користь надходжень другого кошика, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Однак, незначна питома вага плати за землю та податку з власників транспортних засобів у структурі доходів місцевих бюджетів і належність їх до рангу загальнодержавних податків (незважаючи на те, що ці податки є власними) не дають

підстав і їх вважати достатніми джерелами фінансової міцності місцевого самоврядування.

У напрямку пошуку джерел місцевих бюджетів, що сприятимуть збільшенню надходжень, та інструментів, які покращуватимуть систему збирання та витрачання коштів, доцільним є відхід від традиційних моделей „перерозподілу між бюджетами”, „відбирання”, „збільшення бази оподаткування” і т.п. На нашу думку, ефективнішим є вжиття заходів щодо пошуку резервів у існуючій системі формування та витрачання місцевих бюджетів, а також збільшення потенціалів оподаткування у межах чинної системи. На користь цього аргументу свідчить той факт, що сьогодні уряд є недостатньо фінансово міцним, тому перерозподіл окремих податків на користь місцевих бюджетів навіть в середньостроковій перспективі є практично неможливим, не кажучи вже про збільшення переліку об’єктів оподаткування і т.п. І на сучасному етапі до питання пошуку джерел формування фінансових основ місцевого самоврядування додалася проблема вибору серед них тих джерел, які б забезпечували стійкість надходжень.

Необхідність законодавчих змін щодо зміцнення місцевих бюджетів була реалізована у прийнятті нового Бюджетного кодексу ²⁰, більшість норм якого вступає в дію з 2011 р., та розробленому проєкті Податкового кодексу ²¹. В останньому чинні п’ятнадцять місцевих податків та зборів запропоновано замінити на чотири: податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки), збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Оновлені податки та збори не тільки відображають можливості акумулювання коштів саме на місцевому рівні, але і є достатньо фіскально потужними. Причому податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збір за провадження певних видів діяльності мають стати обов’язковими для встановлення на підпорядкованій радам території.

Згідно нового Бюджетного кодексу України, до другого кошика доходів місцевих бюджетів включені, крім існуючих, фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та ін.

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

Позитивно, що плата за землю, яка раніше розподілялася між рівнями місцевих бюджетів, має зараховуватися винятково до бюджетів місцевого самоврядування – тим самим збільшується фінансова потужність міст, селищ, сіл та їх об’єднань.

Тим не менш, подолання інших вищевказаних проблем потребує, передусім, децентралізації фінансових ресурсів держави та корекції структури кошиків місцевих бюджетів. У даному контексті, ***раціональним видається перехід на зв’язану модель податкової системи. Її суть полягає в закріпленні за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, яка не буде враховуватися при розрахунку міжбюджетних трансфертів.*** Очевидно, що ті податки, на обсяг збору яких місцеві органи влади здійснюють досить слабкий вплив (передусім, ПДВ), мають залишитися виключно „централізованими” податками. Найбільш ефективним заходом було б закріплення за місцевими бюджетами частини (10 %) надходжень від податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності. Це створило б зацікавленість для них в активізації роботи щодо сприянню зростанню надходжень даного податку та покращення умов для ведення бізнесу.

Крім того, ***для стимулювання реалізації фіскального потенціалу***

²⁰ Бюджетний кодекс України / Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Голос України від 04 серпня 2010 р., № 143

²¹ Проєкт Податкового кодексу України від 21 вересня 2010 р. № 7101-1, прийнятий у першому читанні 7 жовтня 2010 р.

адміністративно-територіальних одиниць необхідним заходом є закріплення за ними 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику, не врахування їх при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Це створить комплекс стимулів для зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні податкових надходжень на своїй території.

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

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

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

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

Слід вказати і на роль бюджетів розвитку у розширенні можливостей щодо підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів загалом, дотримання їх цільового призначення, започаткування практики прогнозування обсягів та витрат місцевих бюджетів на певну перспективу.

Зміна частки видатків та доходів бюджету розвитку у місцевому бюджеті відбувається нерівномірно; показовим є її стрімке падіння (табл. 5.1).²²

Таблиця 5.1
Частка бюджету розвитку у місцевих бюджетах України

Роки		2004	2005	2006	2007	2008	2009	% I півр. 2010
Частка бюджету розвитку у доходах місцевих бюджетів	У видатках місцевих бюджетів	5,5	5,4	5,0	5,9	6,1	3,1	0,8
	У доходах місцевих бюджетів	10,1	10,7	11,6	14,4	12,5	5,7	3,7

За 2009 рік обсяг видатків зменшився на 51,0 %, що є найменшим показником за останні роки, та склав 3,8 млрд грн. А за перше півріччя 2010 р. обсяг видатків зменшився на 67,9 % і склав тільки 515,3 млн грн. Зменшення частки можна пояснити скороченням обсягів надходжень до бюджету внаслідок кризових явищ. Внаслідок цього знижується можливість фінансування окремих видатків бюджету розвитку – інвестиційних проектів, побудови нових транспортних шляхів тощо.

Бюджет розвитку нині витрачаються на капітальні вкладення, тобто розвиток інфраструктури та оновлення основних фондів, а також погашення суми боргу та здійснення внесків до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності. Найбільшу частку видатків, як зазначалось, складають капітальні вкладення – 86,5 % у 2009 р. Порівняно з 2008 р. вони скоротилися на 54,2 % і склали 3,3 млрд грн.

²² Дані Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

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

Внаслідок кризових явищ у фінансовій (і відповідно, бюджетній) сфері обсяг доходів бюджетів розвитку скоротився на 56,5 % за результатами 2009 р., вони склали 4,0 млрд грн. За перше півріччя 2010 р. доходи склали 1,3 млрд грн., що на 9,2 % менше за відповідний період минулого року. Це призвело до скорочення частки таких доходів у загальній структурі до 3,7 %, що менше за аналогічний показник минулого року на 0,7 в.п.

Вперше у Законі України „Про Державний бюджет на 2010 рік”²³ було визначено порядок формування бюджетів розвитку із зазначенням його складових. Із усіх надходжень бюджету розвитку найбільші частки припадають на кошти, одержані із загального фонду бюджету (0,3 %), надходження від продажу землі (1,8 %) та надходження від відчуження комунального майна (1,6 %). Незначну частину складають дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, відсотки за користування позиками з місцевих бюджетів, субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів – їх питома вага складає усього 0,1 %, що свідчить про слабку розвиненість таких складових бюджету розвитку і незначне задіяння багатьох інститутів кредитного ринку – тих же інвестиційних субвенцій.

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

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

Тобто, бюджети розвитку не виконують свого призначення, не надають фінансових гарантій здійснення органами самоврядування видатків розвитку. Обсяг доходів бюджетів розвитку, а також обсяг прав місцевих рад щодо здійснення капіталовкладень не дають можливості фінансувати інвестиційні проекти на необхідному рівні. До того ж, складові бюджету розвитку так само потерпали від наслідків кризи, що позначилось на обсягах надходжень.

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

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

²³ Про Державний бюджет України на 2010 рік / Закон України від 27 квітня 2010 р. №21-54-VI // Голос України від 30 квітня 2010 р., № 80, ст. 47

надходжень до місцевих бюджетів, а також зарахування до цієї частини бюджету інших доходних джерел місцевих бюджетів.

Доцільним є звернення до досвіду інших країн стосовно джерел бюджету розвитку. Такими джерелами можуть бути: внутрішні та зовнішні позики на інвестиційні цілі, відрахування від розміщення державних цінних паперів, частина доходів від зовнішньоекономічної діяльності. Для збільшення ефективності витрачання коштів мають бути змінені і вимоги стосовно фінансування інвестиційних проектів – відбір на конкурсній основі, поверненість, терміновість, платність. Тим самим, формування бюджету розвитку буде напряду залежати від кон'юнктури ринку, цін на акції. Повинні бути також чітко вказані способи використання бюджету розвитку – прямі інвестиції чи кредити.

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

Слід підкреслити, що значний позитивний вплив на зацікавленість органів місцевого самоврядування у розвитку малого бізнесу має справити і зарахування єдиного податку до складових бюджету розвитку. Ефект даного заходу буде підвищуватися у міру зростання фіскальної важливості даного податку, що досягається через підвищення та індексацію ставок єдиного податку.

Можливим є передання частини надходжень від податку з доходів фізичних осіб у бюджет розвитку, що стимулювало б органи місцевого самоврядування до створення умов для активізації господарської діяльності та збільшення частки ефективної зайнятості.

Значна тривалість інвестиційних проектів визначає особливості формування бюджету розвитку – до цієї частини бюджету може застосовуватися середньострокове планування, що закладатиме певну основу для стабільності функціонування територіальних громад, баченнями ними перспектив свого розвитку.

Другий чинник зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів – *запозичення* – слабо використовується місцевими органами влади (за винятком великих міст), оскільки юридично не закріплені гарантії їх повернення, а також права кредиторів. Держава не забезпечує такі позики. Діючим законодавством²⁴ лише визначені граничні суми та цілі позик, напрями їх використання. Також вказано, що витрати на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевих бюджетів щорічно. Інші обмеження на суму запозичень не встановлені, що може призводити до необмеженого зростання боргу, а при відсутності зобов'язань держави стосовно його повернення – до тривалого зростання дефіциту місцевого бюджету. Також, операції на фінансовому (фондовому) ринку на місцевому рівні часто є непрозорими, а інвестиційні проекти завжди мають високий ступінь ризику.

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

Третім чинником зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів може стати поступове розширення масштабів *горизонтального вирівнювання* – надання трансфертів

²⁴ Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р., № 2542-III, ст. 74 Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів // Постанова Кабінету Міністрів від 24 лютого 2003 р., № 207; Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р., № 2542-III, ст. 74

із одного бюджету до іншого. Відомо, що в Україні самодостатніми є бюджети не тільки областей та великих міст, але й окремих селищ та невеликих міст. Тому задіяння механізму горизонтального вирівнювання дозволить без втручання держави перерозподіляти кошти між місцевими бюджетами відповідно до потреб. На даний час отримання субвенцій з інших бюджетів перешкоджає складна процедура їх забезпечення та повернення, незначна кількість самодостатніх бюджетів, які могли б стати донорами інших бюджетів.

Вказані заходи у разі їх ефективною та невідкладною реалізації не лише створять належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів. Вони здатні сформувавши пряму залежність між фіскальною активністю органів місцевого самоврядування та їх інвестиційними можливостями, що змусить їх займати більш активну позицію в питанні реалізації податкового потенціалу регіону. У сукупності це сприятиме перетворенню регіонів та громад із прохачів державних коштів або пасивних спостерігачів за тим, як кошти відпливають із регіону, на економічно активні господарюючі одиниці. Вони будуть здатні самостійно визначати стратегію розвитку, і не тільки вільно використовувати право вирішувати питання місцевого значення, але й мати відповідні реальні фіскальні та матеріальні ресурси щодо його забезпечення.

6. Транскордонні економічні проекти як передумова зменшення державного патерналізму

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

Ускладнює ці процеси і недосконалість змісту нормативних актів, що регулюють процеси ТКС. Так, Закон України «Про транскордонне співробітництво» (від 24 червня 2004 р. № 1861) небезпідставно вважається деякими експертами «морально застарілим і уже на момент прийняття»,²⁵ оскільки у своїй основі є досить декларативним і консервативним. У Законі визначено, що «суб'єкти транскордонного співробітництва - територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво».²⁶ Проте значна частина його положень лише описує існуючий порядок речей, а відтак не впливає на перебіг процесів у транскордонному співробітництві. Зокрема, це стосується принципів державної політики у сфері транскордонного співробітництва, сфер та форм, у яких може здійснюватися транскордонне співробітництво, повноважень і функцій суб'єктів транскордонного співробітництва тощо. З іншого боку, запропонований вказаним Законом механізм координації транскордонної діяльності містить рудименти адміністративно-планового підходу, насамперед, в частині концентрації усіх координаційних функцій щодо розвитку транскордонного співробітництва в руках «...спеціально уповноваженого центрального

²⁵ Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики України (www.soskin.info).

²⁶ Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. № 1861 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

органу виконавчої влади з питань економічної політики». Це означає, що переважна частина управлінських функцій у сфері транскордонного співробітництва України виявляється замкнутими на центральній 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, який спеціалізується на економічних питаннях.

Українська практика надмірної централізації управлінських функцій в руках урядових структур, а також суб'єктивне намагання профільних міністерств та МЗС замикати всі комунікаційні зв'язки на собі призводять до нівелювання значної частини переваг транскордонного співробітництва. Зокрема, відбувається блокування розвитку інституційного середовища у прикордонних регіонах, що не дозволяє через активізацію транскордонного співробітництва усувати транзакційні та інфраструктурні перешкоди, викликані наявністю кордону, а також використовувати ефект міжрегіонального поділу праці (взаємного доповнення регіонів сусідніх держав) у структурі діючих євро регіонів.²⁷

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

Одна із найгостріших проблем транскордонного співробітництва – кадрова. Чим нижчий щабель транскордонного співробітництва, тим менше компетентних посадових осіб і тим більше проблем в налагодженні ефективної співпраці між владою, бізнесом та громадськістю. Саме тому на сьогоднішній день спостерігається ситуація відсутності координації дій між владними інституціями, підприємницькими структурами та громадськими організаціями в частині транскордонної діяльності (місцева влада українських регіонів співпрацює з місцевою владою суміжних регіонів іноземних держав, підприємці – з підприємцями, науковці – з науковцями, громадські організації – з громадськими організаціями, навчальні заклади – з навчальними закладами тощо). Співпраця органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями у напрямі реалізації спільних транскордонних проектів відзначається низькою інтенсивністю – 2 – 7 проектів на рік, причому ці проекти є немасштабними (рис. 6.1). Відтак, втрачається синергетичний ефект від такого співробітництва і губиться значна частина ресурсів та зусиль учасників транскордонного співробітництва, що відповідним чином знижує його ефективність.

Свідченням необхідності ширшого залучення представників українських органів влади, місцевого самоврядування до транскордонного співробітництва, а також більш активного використання потенціалу громадських організацій у спільних транскордонних проектах є результати опитування, проведеного у прикордонних регіонах України та Польщі. Так, найбільш активними суб'єктами транскордонного співробітництва 38 – 58% респондентів вважають громадські організації (рис. 6.2). Доволі високий відсоток опитаних вважає активними суб'єктами ТКС міжнародні організації (19 – 40 %) та органи державної влади (23 – 39 %), причому, кількість польських респондентів, які так вважають, значно більша за українських.

²⁷ Луценко І. Євро регіони: в очікуванні другого народження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dialogs.org.ua.

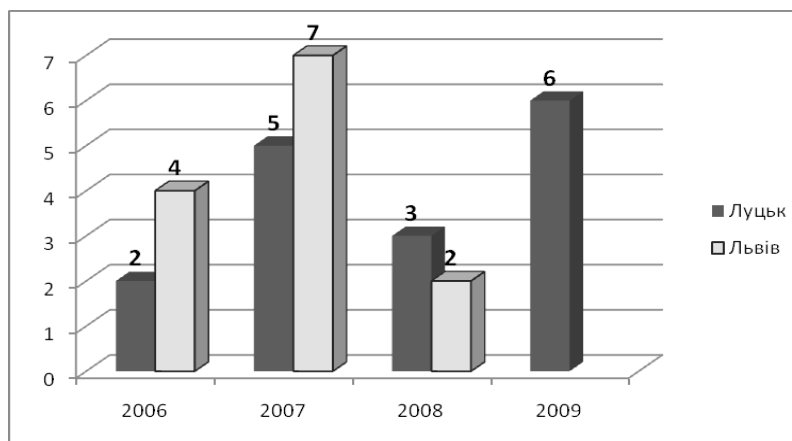


Рис. 6.1. Кількість транскордонних проектів, реалізованих міськими радами у партнерстві з громадськими організаціями²⁸

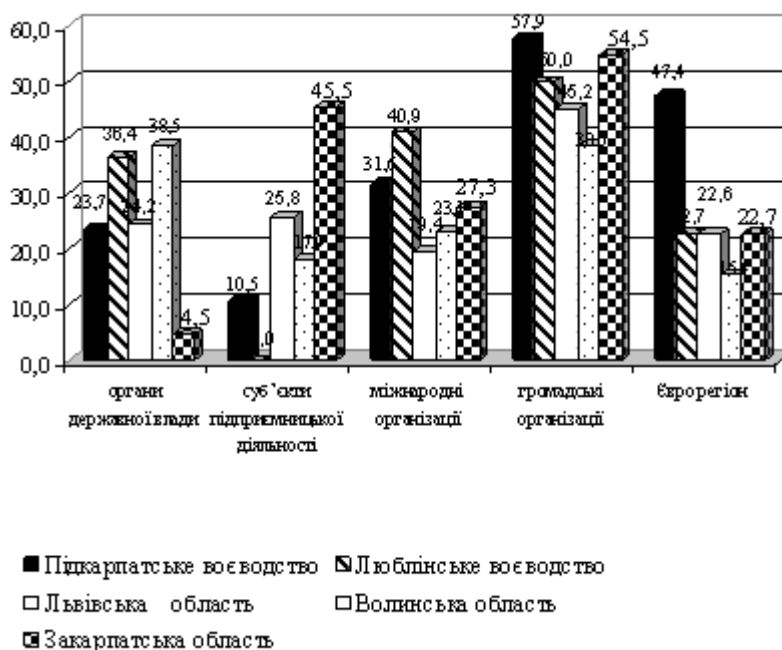


Рис. 6.2. Активність суб'єктів транскордонного співробітництва, %²⁹

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 також недостатній рівень знань та низький кадровий потенціал місцевих органів влади. Без ефективної діяльності вітчизняних владних інституцій у сфері транскордонного співробітництва, достатньо складно розраховувати на ефективне використання тих коштів, які виділяються ЄС для української сторони за програмами добросусідства. Бюджетними ж засобами (особливо в умовах їх дефіциту), практично неможливо досягнути належного рівня розвитку прикордонної інфраструктури та забезпечити вирішення основних проблем, що перешкоджають активізації транскордонного співробітництва територіальних громад в Україні. Першочергового значення у цій площині набуває: підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня кадрового забезпечення ТКС; розробку інвестиційних пропозицій регіонів; налагодження інформаційно-

²⁸ Реалізовані проекти. Луцька міська рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lutsk.ua/international_cooperation/project/realized.html; Звіт про діяльність відділу громадського партнерства. Львівська міська рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.lviv.ua/ngo/>

²⁹ Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС : Монографія / За ред. Н. Мікули, В. Борщевського, Т. Васильціва. – Львів: Ліга Прес, 2009. – С.180.

пропагандистської та виставково-ярмаркової діяльності на місцевому рівні тощо.

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

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

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

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

Розширення фіскальної бази залежить передусім від економічної активності суб'єктів господарювання, розташованих на певній території. Відтак випереджаючий розвиток малого і середнього підприємництва на місцевому рівні є одним з найбільш продуктивних засобів вирішення низки економічних та соціальних проблем громад. На сьогодні вже створено рамкові умови для повноцінного розвитку малого підприємництва. Проте досі його показники не досягли скільки-небудь значимих розмірів для помітного впливу на економічну ситуацію в регіонах. На місцевому рівні повсюдно переважає мікропідприємництво, в першу чергу, у сфері торгівлі. Така структура підприємництва не сприяє створенню робочих місць, розширенню податкової бази та диверсифікації економіки територіальної одиниці, а інноваційна активність малого підприємництва є вкрай незначною.

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

Дієвість політики щодо підтримки малого підприємництва залежить від того, наскільки ефективно місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування трансформують національні пріоритети у цій сфері у конкретні заходи цільового характеру. З іншого боку, розвиток малого підприємництва на місцях гальмується через низку системних проблем, протиріч та конфліктів між владними колами та підприємцями. Основною з таких проблем є наявність компетенційних прогалин та суперечностей у

повноваженнях місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку підприємництва.

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

- визнання розвитку малого підприємництва пріоритетним напрямом соціально-економічної політики на місцевому рівні та відповідне відображення у програмних документах і заходах;

- всебічна підтримка започаткування підприємницької діяльності, у т.ч. шляхом надання приміщень та виробничих потужностей, виділення земельних ділянок підприємцям та установам підприємницької інфраструктури на пільгових умовах;

- сприяння суб'єктам малого підприємництва у доступі до мікrokредитних ресурсів, у тому числі за рахунок тісної співпраці з регіональними фондами підтримки підприємництва;

- поширення ідей малого підприємництва на селі, у тому числі, у сфері приватного сільськогосподарського виробництва, сільського та зеленого туризму тощо;

- включення сфер, привабливих для малого підприємництва, до переліку інвестиційних об'єктів і пріоритетність залучення інвестицій до сектора малого підприємництва;

- надання консультаційної підтримки суб'єктам малого підприємництва щодо диверсифікації сфер діяльності, у т.ч. на інноваційній основі;

- залучення суб'єктів малого і середнього підприємництва до виконання державних і регіональних замовлень;

- запровадження постійного моніторингу стану малого підприємництва з відповідним коригуванням на основі його результатів заходів в рамках програм розвитку територій.

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

Важливу роль у підтримці розвитку малого підприємництва на місцях, **забезпеченні партнерських відносин між бізнесом і владою** мають відіграти громадські об'єднання підприємців та консультативно-дорадчі органи при місцевих органах влади. Станом на 1 січня 2010 р. в Україні діє 901 місцева та 98 галузевих рад підприємців, проте їх діяльність досі не набула системного характеру та не демонструє помітної ефективності.

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

Характер завдань, що стоять сьогодні перед регіональною і місцевою владною, політичною, діловою та громадською елітою визначатиме конкретні **форми державно-приватного партнерства** (концесії, орендні відносини, лізингу, угоди про розподіл продукції, спільне управління державним та комунальним майном, спільну економічну діяльність тощо).

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

Ключову роль у налагодженні стабільного та ефективного зв'язку між державою, бізнесом і громадою у вирішенні місцевих соціальних проблем на засадах добровільності та взаємовигоди мають відіграти місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування. Поширення елементів партнерства та соціальної відповідальності можливе за допомогою наступного:

- створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, що приймають участь у вирішенні соціальних проблем територій;
- передання в приватну власність та управління об'єктів, які створено в рамках партнерства з частковим приватним фінансуванням;
- спрощення тендерних та закупівельних процедур за кошти державного та місцевого бюджету для організацій-партнерів;
- надання пільг по місцевих податках, зборах, орендній платі та інших платежах підприємствам і організаціям, які займаються шефською, спонсорською, благодійною діяльністю;
- фінансова підтримка недержавних суб'єктів соціальної політики за рахунок коштів місцевих бюджетів.

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

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

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

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

- ринкова відсталість регіональних економічних комплексів, депресивний характер розвитку, неефективність системи перерозподілу національного доходу;
- відсутність стратегічного бачення, декларативний характер програмних документів розвитку регіонів; формалізованість планових процедур, надмірна кількість та заплутаність регіональних цільових програм; затримки у підготовці та укладанні угод щодо регіонального розвитку (угоди укладено лише з 5 з 27 регіонів: Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою та Івано-Франківською областями);
- порушення внутрішньої консолідованості економічного простору; послаблення міжрегіональних коопераційних зв'язків, замкненість регіональних господарських комплексів та регіональна соціальна дезінтегрованість;
- низька конкурентоспроможність регіональних виробників на міжнародних ринках, домінування сировинної спеціалізації в експорті, невикористання потенціалу прикордонних регіонів у сфері транскордонного співробітництва.

Такі проблеми стають на заваді розбудови регіональної економіки, перешкоджають

гармонійній взаємодії держави та регіонів і потребують термінового вирішення.

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

1. Подолання конфліктності у відносинах „державо-регіон-територіальна громада” у сфері розподілу повноважень, компетенції, відповідальності, майна, фінансів, ресурсів, які дестабілізують ситуацію, перешкоджають вирішенню нагальних проблем розвитку регіонів. Способом розв’язання суперечностей між регіонами є **адміністративно-правове та адміністративно-територіальне реформування місцевого самоврядування.**

2. Модернізація відносин „державо-регіон-громада” шляхом удосконалення **нормативно-правового забезпечення**, що передбачає:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

через:

- оптимізацію використання наявного економічного потенціалу;
- забезпечення інтенсивного характеру економічного розвитку;
- вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку;
- завершення реформ у базових галузях промисловості;
- створення у регіонах сучасних виробництв, орієнтованих в першу чергу на локальні ресурси;
- збільшення частки цільового фінансування.

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

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

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

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

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

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

- поширення використання інструментів стимулювання розвитку регіонів, передбачених Законом України „Про стимулювання розвитку регіонів”, зокрема, угод щодо регіонального розвитку;
- перегляду та уточнення пріоритетів розвитку в рамках регіональних стратегій;
- упорядкування та узгодження положень цільових регіональних програм зі стратегіями та державними програмами;

- першочергового фінансування в рамках угод проектів з підготовки до проведення ЄВРО-2012;

- застосування стимулюючих механізмів більшою мірою до регіонів, які мають середні показники розвитку, оскільки саме вони становлять основу міцності та стабільності розвитку;

- формування сприятливого інвестиційного клімату;

- розвиток міжрегіональної інфраструктури, реалізація спільних інвестиційних проектів, формування промислових та технопарків;

- створення кластерів інноваційного характеру;

- сприяння місцевих органів у налагодженні контактів між підприємцями;

- збереження контролю держави над стратегічними і галузеутворюючими об'єктами і природними ресурсами.

Таким чином, узгодження інтересів держави, регіональної влади та місцевого самоврядування може відбутися тільки при їх координації, збалансуванні, комплексному підході до вирішення суперечностей, які назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сфері. 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.