

**РЕЗОЛЮЦІЯ**  
**засідання «круглого столу»**  
**«ПЕРСПЕКТИВИ ЕКОНОМІЧНОЇ РЕІНТЕГРАЦІЇ КРАЇНИ:**  
**ПОВНОВАЖЕННЯ, РЕСУРСИ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ»**

23 квітня 2014 р.

Поступове становлення та зміцнення регіональних економічних еліт поєднувалося зі зволіканням з перебудовою регіональної політики держави в напрямку збільшення прав та економічних можливостей регіонів України. Наслідками посилення суперечності між об'єктивною локалізацією економічного розвитку та адміністративним централізмом відносин «Центр-регіони» стали відтворення депресивності економіки низки регіонів та поширення патерналістських орієнтацій місцевих влад. Управлінські процеси характеризувались посиленням тенденцій централізації та обмеженням повноважень органів місцевого самоврядування.

**Основними суперечностями у відносинах Центру та регіонів в економічній сфері є:**

– *надмірна централізація бюджетного ресурсу в Державному бюджеті*, що послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за діючими статтями і пошуку нових джерел доходів на основі розвитку власних територій, спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, закладаючи основи хронічної дотаційності переважної більшості регіонів;

– *слабкість фінансової бази місцевого самоврядування і недостатність ресурсів для реалізації завдань місцевого значення*. Фінансовий ресурс місцевого самоврядування формується переважно за рахунок трансфертів з Державного бюджету, причому процедура дотаційного вирівнювання і субвенційного фінансування об'єктивно не в змозі враховувати реальні потреби кожної з майже 700 територіальних громад, з якими Державний бюджет має прямі відносини. Відтак, в умовах надмірно централізованої бюджетно-податкової політики органи місцевого самоврядування змушені конкурувати за обмежений бюджетний ресурс, що робить їх «заручниками» рішень Центру;

– *відсутність партнерських відносин між Центром і регіонами*. Сформувалася ієрархія цілей регіонального розвитку: наповнення бюджету – реалізація соціальних гарантій – підтримка життєзабезпечення населення регіону. В ситуації, коли ключовою метою є збільшення податкових надходжень, а не накопичення ресурсу розвитку, регіони фактично втратили мотивацію до розширення економічної активності, пошуку внутрішніх стимулів розвитку;

– *надмірна залежність економічного розвитку регіонів від політичної кон'юнктури*. Відсутність спадковості економічної політики при зміні політичного керівництва змушувала постійно перебудовувати систему адміністративно-господарських зв'язків на регіональному рівні. Чинна система кадрових призначень керівників місцевих державних адміністрацій при досить строкатій політичній конфігурації місцевих рад часто спричинювала додаткову суспільну нестабільність у регіоні. Відтак, замість налагодження ефективної співпраці між виконавчою і представницькою владою на місцях Центр вдавався до посилення адміністративного тиску, який ставав дедалі більш обтяжливим для зростаючих регіональних еліт;

– *підміна ринкових принципів перерозподілу ресурсів, створення рівних можливостей та сприятливих інституційних передумов для розвитку регіонів практикою статистичного вирівнювання ресурсної забезпеченості*. Як наслідок, ресурсний потенціал розвинених регіонів у багатьох випадках реалізується менш ефективно, ніж регіонів з меншою сировинною і промисловою базою. Невдоволеність усталеною практикою централізованого перерозподілу ресурсів перетікала у приховану конфронтацію між регіонами та живила у суспільній свідомості поширення відцентрових настроїв;

– *неефективність механізму прямої державної підтримки розвитку регіонів*. Протягом останніх десяти років будь-які спроби вибудувати договірні відносини між державою і регіонами помітного ефекту не мали. У широкому переліку апробованих інструментів стимулювання розвитку регіонів (угоди щодо регіонального розвитку, національні проекти, конкурсне

фінансування з Державного фонду регіонального розвитку тощо) відсутні ті, що створюють відчутний позитивний ефект регіонального розвитку. Непрозорість механізмів фінансування розвитку регіонів сформувала підґрунтя для поширення корупційних явищ і тіньових схем обороту капіталу. Численні галузеві програми, які внаслідок специфіки розміщення продуктивних сил мають яскраво виражену регіональну зорієнтованість, деформували базові принципи конкуренції, а отже – поглиблювали протистояння регіонів і Центру;

– *вузькість повноважень органів місцевого самоврядування в економічній сфері.* Місцеві ради базового рівня не мають достатніх важелів впливу на економічну активність на відповідних територіях. Численні суперечності у розподілі повноважень у сфері комунальної власності і земельних ресурсів перешкоджають активному залученню інвестицій, розвитку малого і середнього бізнесу та ще більше звужують можливості наповнення місцевих бюджетів.

Відсутність належної можливості реалізації потенціалу розвитку регіонів, а тим більше – отримання синергії міжрегіональної взаємодії стала вагомим чинником гальмування виходу України з післякризової депресії. **Нагромаджені суперечності у відносинах між Центром і регіонами утворили сприятливе підґрунтя для поширення тенденцій регіонального сепаратизму навесні 2014 року.**

\* \* \* \* \*

Формування нової моделі відносин держави і регіонів в рамках системного оновлення країни має базуватися на зростанні зацікавленості регіонів у власному розвитку, забезпечення рівноправних відносин держави і регіонів та досягнення територіальної консолідації країни на основі спільного розвитку і спільної відповідальності. Це вимагатиме надання регіонам більшої самостійності в ухваленні економічних рішень, підвищення дієздатності і розширення повноважень місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальних громад достатнім матеріально-фінансовим ресурсом.

**а) розширення економічних повноважень місцевого самоврядування:**

- забезпечення повноправності громад в управлінні об'єктами комунальної власності та спільної власності територіальних громад;
- сприяння комерціалізації об'єктів комунальної власності з одночасним розмежуванням функцій власності і функцій управління;
- законодавче упорядкування відносин між органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо розпорядження земельними ресурсами;
- встановлення ставки земельного податку та орендної плати з урахуванням розташування ділянок, параметрів родючості тощо;
- формування нових економіко-правових важелів місцевого економічного розвитку, які створять систему стимулів для територіальних громад щодо нарощування їх економічного та інноваційного потенціалу, залучення інвестицій;
- розширення прав місцевого самоврядування у сфері володіння, розпорядження, користування та управління природними ресурсами;
- застосування проектних форм менеджменту для вирішення поточних та стратегічних соціально-економічних проблем регіонального розвитку, ґрунтуючись на дотриманні вимог сталого розвитку регіонів.

**б) розширення ресурсної забезпеченості громад і регіонів:**

- відновлення окремих місцевих податків та зборів (зокрема, податку з реклами та ринкового збору), удосконалення системи адміністрування податку на нерухоме майно, переведення плати за землю до категорій «місцеві податки та збори»;
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг; зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, виданих на індивідуальній чи галузевій основі;
- закріплення за бюджетами місцевого самоврядування частини надходжень від податку на прибуток підприємств усіх форм власності, крім комунальної; зарахування

до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, частини податку на прибуток підприємств (не менше 25%) та податку на доходи фізичних осіб (не менше 25 %);

- залишення частини понадпланового обсягу податкових надходжень (за окремими видами податків), що надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування для зростання їх зацікавленості у розширенні економічної активності та підвищенні податкової дисципліни;
- відновлення практики створення територій зі спеціальним податковим режимом з метою подолання їх депресивності та повнішого урахування особливостей економічного та соціального розвитку;
- утворення Фонду регіонального розвитку як окремої фінансово-кредитної установи, орієнтованої на розміщення коштів Державного бюджету, спрямованих на регіональний розвиток, а також акумулювання й використання коштів з внутрішніх (кошти інвесторів та бюджету) і зовнішніх (іноземні інвестиції, кредити та допомога міжнародних фінансових організацій); державних і приватних джерел;
- започаткування діяльності місцевих фондів регіонального розвитку як установ, утворених для фінансування середньострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених пріоритетними у стратегіях розвитку регіонів;
- формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, які акумулюватимуть фінансові ресурси та інвестуватимуть їх у інвестиційні проекти;
- спрощення умов здійснення місцевих запозичень шляхом зниження вимог щодо чисельності населення для міст, які можуть здійснювати такі запозичення, з 300 тис. до 200 тис. мешканців;
- розширення масштабів участі місцевих рад у проектах, що реалізуються у рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства, за рахунок коштів Європейського інвестиційного банку, Інвестиційного інструменту політики сусідства та ін.

**в) оптимізація бюджетних фінансових потоків, забезпечення економічної ефективності та соціальної справедливості при розподілі бюджетних коштів:**

- проведення чіткого розподілу видаткових повноважень між рівнями влади та закріплення за ними відповідних джерел фінансування;
- збільшення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток в обсязі цільових трансфертів;
- повне забезпечення з Державного бюджету виконання місцевими радами делегованих державних повноважень;
- врахування специфіки окремих територій (гірських, малонаселених, віддалених) при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів;
- подальша децентралізація прямих відносин між Державним бюджетом та місцевими бюджетами з метою уникнення фінансової дискримінації та підвищення прозорості міжбюджетних відносин.
- формування системи надання допомоги депресивним та слаборозвиненим територіям за рахунок надання їх на основі критерію «забезпеченість громадян стандартами соціальних послуг»;
- запровадження прозорих механізмів розподілу субвенцій на основі використання конкурсних засад розподілу субвенцій на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку регіонів;
- сприяння зміцненню фінансової основи місцевого розвитку шляхом капіталізації природних ресурсів, у т.ч. за допомогою інструментів фондового ринку, створення регіональних фондів розвитку (на кшталт фондів сталого розвитку територій).

**г) забезпечення цілісності економічного простору країни і розширення діалогу регіонів:**

- розширення внутрішнього ринку збуту продукції традиційних галузей регіонів,

допомога регіональним виробникам щодо диверсифікації ринків збуту та зменшення залежності від експорту продукції;

- прискорення реформування системи територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою на основі європейських підходів та принципів NUTS. Реформа має відбуватись синхронно з реформуванням місцевого самоврядування та децентралізацією фінансово-бюджетних відносин та з безумовним дотриманням принципу субсидіарності, передбаченого в Європейській хартії місцевого самоврядування;
- нормативно-правове забезпечення реформи місцевого самоврядування та створення дієздатних фінансових механізмів, що гарантують реалізацію права територіальних громад на об'єднання, реалізацію спільних повноважень і впровадження спільних проектів на основі європейських принципів міжмуниципального співробітництва;
- сприяння поглибленню кооперації і міжрегіональної співпраці з пріоритетним спрямуванням на ефективне використання місцевої ресурсної бази, зокрема - створенню спільних міжрегіональних і міжнародних підприємств з виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції;
- розробка на місцевому рівні в межах реалізації Стратегії регіонального розвитку стратегічних планів розвитку територій з урахуванням її ресурсних можливостей та інституційного потенціалу розвитку;
- сприяння реструктуризації економіки малих міст і сільських районів шляхом диверсифікації видів економічної діяльності, у т.ч. стимулювання розвитку сфери послуг, туризму і рекреації, виробництва альтернативних видів палива, надання транспортних та інформаційних послуг та ін.;
- посилення економічної спрямованості співробітництва з регіонами країн ЄС у рамках Європейської політики сусідства, в рамках двосторонніх угод про співпрацю та на рівні Єврорегіонів.