

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАКТИКА  
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Маркіян Дацишин

Василь Керецман

Видавництво «К.І.С.»  
Київ – 2007

**INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR  
DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION  
OF REGIONAL POLICY AND PRACTICES OF  
GOVERNMENT INTERACTION IN UKRAINE**

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАКТИКА  
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.

У публікації подано результати аналізу інституційного забезпечення вироблення та впровадження державної регіональної політики та практики взаємодії органів влади в Україні, зокрема проаналізовано теоретичні засади регіональної політики та регіонального розвитку, ролі та повноваження центральних та місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, недержавних інституцій щодо формулювання та реалізації державної регіональної політики, досвід запровадження в Україні таких інструментів регіонального економічного розвитку як спеціальні (вільні) економічні зони, території пріоритетного розвитку, державні цільові програми тощо, а також представлено рекомендації щодо вдосконалення інституційного забезпечення регіональної політики в Україні. Дослідження базується на аналізі статистичних даних та положень законодавства України, аналізі літератури та результатів опитування представників центральних та місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Видання призначене для працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, консультантів, науковців, викладачів, слухачів курсів підвищення кваліфікації, студентів та всіх, хто цікавиться питаннями регіональної політики та регіонального розвитку.

*Над виданням також працювали Тібор Франк, міжнародний експерт (м. Торонто), Ігор Санжаровський, старший технічний радник (м. Київ) та Юрій Полянський, український керівник (м. Київ) проекту партнерства Канада-Україна «Регіональне врядування та розвиток», а також Юрій Змій, директор ВГО «Інститут Реформ» (м. Київ)*

**The publication of this book was made by the Canada-Ukraine Partnership Project for Regional Governance and Development which is implemented by Canadian Urban Institute in association with Foundation for International Training (Canada) and National Association of Regional Development Agencies (Ukraine) through a grant provided by the Canadian International Development Agency**

**Видання цієї книги здійснено проектом партнерства Канада-Україна «Регіональне врядування та розвиток», що впроваджується Канадським інститутом урбаністики у співпраці з Фундацією міжнародного навчання (Канада) та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку**

*Коли кожна держава складається з громад — сільських чи міських... — то перша і найголовніша задача тих, що управляють державою... — добре упорядкувати і мудрими справами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок... державний не може бути тривкий.*

*Іван Франко*



# ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	8
РОЗДІЛ 1.	
РЕГІОН. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК. РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА .....	9
1.1. Поняття регіону .....	9
1.2. Поняття регіонального розвитку .....	11
1.3. Регіональна політика та регіональний розвиток .....	17
РОЗДІЛ 2.	
ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ .....	26
2.1. Законодавче поле формування державної політики: повноваження Верховної Ради України .....	26
2.2. Законодавче поле формування державної політики: роль Президента України .....	35
2.3. Законодавче поле формування державної політики: допоміжні та консультативні органи при Президентах України .....	38
2.4. Реалізація державної політики: Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади .....	41
2.5. Реалізація державної регіональної політики: взаємодія «центр — регіони» .....	51
2.6. Реалізація державної регіональної політики: недержавні інституції .....	67
РОЗДІЛ 3.	
ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ .....	72
3.1. Спеціальні (вільні) економічні зони і території пріоритетного розвитку в Україні .....	72
3.2. Державні цільові програми як інструмент регіонального розвитку .....	90
РОЗДІЛ 4.	
ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ .....	95
4.1. Удосконалення інституційного механізму .....	95
4.2. Дискусії про доцільність запровадження двопалатного парламенту .....	97
4.3. Утворення спеціально уповноваженого органу центральної виконавчої влади з питань регіональної політики .....	98
ВИСНОВКИ .....	101

## ПЕРЕДМОВА

Успіх розробки та впровадження державної регіональної політики значною мірою залежить від наявності розгалуженої та ефективно діючої інституційної інфраструктури, відповідальної за питання регіонального розвитку, виявлення та подолання диспропорцій у соціально-економічному розвитку окремих територій, мобілізації місцевих та залучених ресурсів та зацікавлених сторін, інноваційного розвитку територій тощо. Досвід розвинених країн свідчить, що брати участь у розробці та реалізації державної регіональної політики можуть і мають різноманітні інституції (державні, громадські, приватні), залучені у різних формах на різних етапах процесів розробки та реалізації. Окремим, і одним з найважливіших, питанням формування та ефективного реалізації регіональної політики держави є питання координації завдань та зусиль кожного з цих органів чи організацій як на центральному, так і на регіональному рівнях.

У представленому виданні здійснено спробу аналізу деяких елементів інституційної інфраструктури регіональної політики в Україні з метою пошуку шляхів їх вдосконалення, а також розбудови всієї інфраструктури регіонального розвитку. Для цього автори запропонували визначення термінів «регіон», «регіональний розвиток» та «регіональна політика», проаналізували законодавчу базу, що забезпечує функціонування інституційної інфраструктури регіональної політики в Україні, представили переваги та недоліки ряду інструментів регіонального розвитку держави, проаналізували результати дискусій в українському суспільстві та надали рекомендації щодо шляхів вдосконалення інституційного забезпечення розробки та реалізації регіональної політики в Україні

Дана публікація орієнтована на працівників органів влади та місцевого самоврядування, депутатів різних рівнів, науковців, експертів та практиків, всіх, хто цікавиться питаннями регіональної політики та регіонального розвитку.

*Олена Нижник,  
Директор Департаменту регіонального розвитку  
Міністерство економіки України*

# РОЗДІЛ І

## РЕГІОН. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

### РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА

#### 1.1. Поняття регіону

Аналіз інституційного забезпечення регіональної політики потребує насамперед з'ясування ряду дефініцій. Адже від того, який зміст вкладено в поняття «регіон», «регіональний розвиток» і «регіональна політика», залежить оцінка адекватності інституційного забезпечення регіональної політики в Україні та напрями його вдосконалення.

Нині чітке визначення поняття «регіон» і його похідних не академічна, а прикладна проблема. В умовах радянської адміністративно-розподільчої системи та домінування галузевого принципу в державному управлінні термінологічна невизначеність не мала особливого значення, оскільки розвиток будь-якої території залежав переважно від галузевих рішень, ухвалюваних «у центрі». Але в сьогоденнішніх умовах, коли на зміну галузевому управлінню приходять територіальне, а функціонування й розвиток регіонів є об'єктом регіональної політики, у формуванні та реалізації якої беруть участь низка центральних і місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування та неурядових структур, щодо цього питання необхідна максимальна чіткість.

У деяких країнах регіонами називають адміністративно-територіальні одиниці субнаціонального рівня. Зокрема, в ст. 3 Конституції Бельгії зазначено, що держава включає три регіони: Валлонський, Фламандський та Брюссельський [Конституции государств Европейского Союза, 1997]. Однак частіше про поняття «регіон» ідеться в національних нормативних актах, присвячених адміністративно-територіальному устрою чи регіональній політиці.

У вітчизняному законодавстві термін «регіон» у значенні частини території держави вперше, найімовірніше, було використано в ст. 11 Закону «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р., де проголошено, що розвиток усіх регіонів республіки забезпечується в інтересах і з ініціативи місцевого населення. А в ст. 1 Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. (втратив чинність) зазначено, що територіальну основу регіонального самоврядування становить район і область.

Ст. 132 Конституції України однією із засад територіального устрою України визначає збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Який саме зміст вкладено в конституційне поняття регіону, Основний Закон не конкретизує, натомість ч. 2 ст. 133 містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць країни субнаціонального рівня.

І тільки Закон України від 8 вересня 2005 року «Про стимулювання розвитку регіонів» визначив, що регіон — це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Такий підхід хоч і спричинює частковий заперечення (через несформованість столичного регіону та брак належних регіоно-

утворювальних ознак у м. Севастополь), все ж саме це законодавче положення — базове для сьогоденного розуміння поняття «регіон» в Україні. Такі регіони прийнято називати регіонами первинного територіального поділу, тобто їхні межі збігаються з межами субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць.

У європейських країнах концепція регіону визначається переважно як проміжне утворення між центральним і місцевим рівнями управління [Т. Ларсон, К. Номден, Ф. Петітвіль. — К.: К.І.С., 2003]. Отже, в частині територіального складника регіону підходи вітчизняного законодавства практично збігаються з європейськими.

Однак суттєва відмінність вітчизняного законодавства та ЄС стосовно регіонів полягає в тому, що в Україні населення регіону не є суб'єктом права, тобто не має власної правосуб'єктності, оскільки критерієм об'єднання громадян у територіальну громаду є не просто адміністративно-територіальна одиниця, а населений пункт.

Територіальні громади областей не наділені статусом колективного суб'єкта самоврядування (на відміну від громади села, селища, міста), що на практиці призводить до усунення населення цих адміністративно-територіальних одиниць від вирішення питань соціально-економічного розвитку своїх територій [Борденюк, 2000]. Тому актуально визнати правосуб'єктність регіону, а його населення — регіональною громадою подібно до територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в селах, селищах і містах [Батанов О.В., 2001; Смирнова Т.С., 2001].

Однак аби досягти цієї мети, треба суттєво змінити законодавство й переглянути деякі теоретико-правові конструкції, зокрема щодо правосуб'єктності регіональної громади на зразок тієї, яку мають корпорації публічного права в країнах англосаксонської правової системи.

У контексті гармонізації українського законодавства із стандартами ЄС регіони як об'єкти і водночас суб'єкти регіональної політики слід трактувати не просто як певну частину території країни, а саме як регіональну громаду, тобто спільноту людей зі своїми правами, обов'язками й інтересами, і насамперед — правом на регіональне самоврядування.

З іншого боку, поняття «регіон» не завжди можна обмежувати адміністративно-територіальною одиницею субнаціонального рівня, тому що такий підхід звужує можливості держави впливати на локальні території (регіони вторинного територіального поділу), проблеми яких не можна розв'язати без втручання центральних органів влади. Такі території часто називають проблемними. Державний вплив у такій ситуації спрямовується зазвичай не на розвиток, а на селективну підтримку, обмежену часовими рамками, спрямовану на розв'язання проблем. Тобто проблемний регіон — це територія, яка не спроможна самостійно розв'язати свої соціально-економічні проблеми чи реалізувати свій потенціал, тому потребує певної підтримки держави [Регіональное развитие: опыт России и Европейского Союза, 2000].

До проблемних регіонів, на нашу думку, доцільно відносити відсталі, депресивні, прикордонні, кризові й авангардні регіони. І хоч єдиної класифікації проблемних регіонів немає, саме таке розуміння їхньої «проблемності» загальноприйняте. Звичайно, підходи до формування державної політики щодо проблемних регіонів суттєво різняться. Наприклад, в Угорщині такими вважають

території з довготривалим структурним безробіттям, високою часткою населення, зайнятого в аграрному секторі, низьким рівнем валового внутрішнього продукту на особу. В Естонії до проблемних відносять аграрні регіони, острови, місця з низькою щільністю населення, прикордонні з Росією області, монофункціональні території. Держава надає цим територіям кошти для реалізації двох пріоритетних завдань: розбудови сучасної економічної й комунікаційної інфраструктур та розвитку людських ресурсів [Лендзел М., 2000].

Багато експертів до проблемних регіонів схильні відносити й так звані «точки зростання», території пріоритетного розвитку тощо, які не є депресивними, але також потребують селективної підтримки та специфічного інституційного забезпечення.

Згадуваний вище вітчизняний закон «Про стимулювання розвитку регіонів» не оперує поняттями «проблемний регіон» або «депресивний регіон», натомість вживається термін «депресивна територія», під яким розуміють регіон чи його частину (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення). Як зазначено в Постанові Верховної Ради України «Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст і селищ» від 15 травня 2003 р., депресивні регіони в Україні найчастіше виникають у малих містах і на прилеглих до них територіях, де наповнення місцевих бюджетів та функціонування соціальних закладів цілковито залежить від фінансово-економічного стану містоутворювальних підприємств. Як правило, це шахтарські містечка, населені пункти, в яких дислокуються розформовані військові частини, та населені пункти в гірських місцевостях.

## **1.2. Поняття регіонального розвитку**

### ***1.2.1. Підходи до оцінювання, критерії та чинники регіонального розвитку***

Оцінка ефективності інституційного механізму регіональної політики залежить від того, якою мірою цей механізм забезпечує реальний регіональний розвиток. Це, у свою чергу, вимагає чіткого розуміння, що таке регіональний розвиток.

Для розуміння суті регіонального розвитку слід розмежовувати поняття «розвиток» і «зростання», з одного боку, та поняття «регіональний розвиток» й близькі, але не тотожні, «місцевий розвиток», «господарський розвиток», «економічний розвиток» — з іншого.

В економічній і соціальній географії поняття «розвиток» трактується як багатомірний тривалий процес зміни структури системи, а «зростання» — як її кількісне і якісне односпрямоване ускладнення. Розвиток — складніша категорія, ніж зростання, й охоплює останню. Звичайно, він не заперечує зростання певних елементів структури, але стосовно регіонів будь-який поступ щодо окремих елементів цілого має бути підпорядкований інтересам розвитку регіону загалом.

Тому розвиток регіону не повинен і не може вичерпуватися суто механічним зростанням окремих елементів, зокрема й економічних, соціальних, екологічних тощо. Це важливо усвідомлювати, оцінюючи інституційний механізм, адже кожне відомство може забезпечити певне зростання окремих показників у межах своєї компетенції, але при цьому територія не розвиватиметься, позаяк інші

показники (наприклад, соціальні чи екологічні) матимуть від'ємне значення, тобто деградуватимуть.

З іншого боку, розвиток регіону не може обмежуватись тільки економічною площиною. На думку фахівців, кількісний вимір економічного розвитку базується на співвідношенні виробленого в регіоні національного доходу до загальнодержавного показника. Тобто він передбачає переважно кількісне зростання продуктивних сил у регіоні, але при цьому ігноруються якісні чинники збалансованості та соціальної орієнтації.

У західних концепціях регіонального розвитку від 70-х років минулого століття стали з'являтися, а згодом — домінувати ідеї соціальної орієнтації, сталості й збалансованості, які тісно пов'язані і взаємозалежні, причому це вже не теоретичні конструкції, а реальні характеристики тієї чи іншої території.

Сучасне поняття сталого розвитку трактується як соціально-економічна й екологічна еволюція суспільства, здатна задовольнити потреби сучасного покоління, не наражаючи на ризик задоволення потреб майбутнього покоління. Як один із факторів такої загрози дослідники називають суперечності між регіоном і галузями виробництва щодо ставлення до місцевих ресурсів, зокрема трудових, земельних, природних тощо. Адже виробництво орієнтується передусім на збільшення прибутку, а ресурси розглядає як вторинну субстанцію. Про це свідчать і дані вітчизняних дослідників, які звертають увагу на те, що донедавна Україна мала найвищий у Європі інтегральний показник негативних антропогенних навантажень на довкілля та одні з найвищих показників сільськогосподарської розораності земельної території, використання прісних поверхневих водних ресурсів і лісових масивів.

Збалансованість розвитку регіону передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції її потенціалів (економічного, екологічного, демографічного тощо), що забезпечує сталість і соціальну орієнтацію розвитку. Відповідно до цієї ідеї функціонування повноцінних регіонів неможливе без перетворень, спрямованих на внутрішню збалансованість: утворення елементів, яких не вистачає в структурі регіону, та подолання деструктивності інших складників, стимулювання внутрішньо- і міжрегіональних зв'язків. Такі перетворення не ототожнюються суто з механічним зростанням елементів чи структурним ускладненням.

Ключ до розуміння збалансованості розвитку регіону лежить у трактуванні його як певного оптимуму, тобто сукупності найсприятливіших соціально-економічних і природних умов на певній території, які дали б змогу якнайефективніше використати природні й трудові ресурси, а також виробничу та соціальну інфраструктуру за умови збереження рівноваги в довкіллі. Розбалансування такого оптимуму призводить до негативних наслідків, передусім — екологічних і соціальних.

Соціальна орієнтація регіонального розвитку передбачає спрямованість функціонування всіх підсистем на підвищення рівня та якості життя населення. Індикаторами соціальної орієнтації розвитку регіону слід вважати динаміку реального рівня споживання соціальних благ, народжуваність і смертність, фізичне й духовне здоров'я місцевих мешканців, тривалість життя тощо.

Дотепер в українській практиці державного стимулювання розвитку регіонів й у нормативно-правових актах переважає економічний складник регіонального розвитку.

Водночас поліпшення економічних показників загрожує можливим погіршенням інших індикаторів розвитку регіону, які характеризують соціальний, екологічний і демографічний стан регіону. Прикладом цього є, скажімо, Дніпропетровська область, яка є однією з найбільш промислово розвинутих в Україні, посідає перші місця за внеском у національний ВВП, масштабами сільськогосподарського та промислового виробництва, обсягами експорту товарів і надходжень до бюджету, але, за даними ПРООН, за величиною індексу людського розвитку цей регіон займає одне з останніх – 24-е місце в Україні.

Тому розвитком регіону доцільно вважати такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку характеристик якості життя за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території.

### *1.2.2. Особливості розвитку регіонів в Україні*

Гасло «Сильні регіони — сильна держава» неодноразово виносили в заголовки урядових програм і передвиборчих буклетів різних політичних сил України, однак на практиці все обмежувалось боротьбою еліт кількох регіонів за домінування на державному рівні. Представники фінансово-промислових груп Дніпропетровська, Донецька, Харкова, Львова та самого Києва протягом останніх 15 років з перемінним успіхом наповнювали «своїм змістом» вітчизняне поняття «регіональна політика». Зрештою, міграція до столиці «кращих синів і дочок» практично зі всіх українських регіонів «знекровила» провінції, посиливши людським виміром ефект «висмоктування» Києвом фінансових ресурсів з усієї країни.

Зрозуміло, що такий формат регіональної політики не додавав міцності державному організмові й не сприяв консолідації країни. Натомість визначальними були лобістські можливості місцевих керівників і принцип «Порятунок потопельників — їхня власна справа».

Заради справедливості варто відзначити, що окремі міста й райони таки стали предметом особливої уваги центру. Йдеться, зокрема, про запровадження спеціальних режимів для інвестиційної діяльності в 11 спеціальних економічних зонах (СЕЗ) і на територіях пріоритетного розвитку (ТПР) у 9 регіонах. При цьому залучення приватних інвестицій у рамках спецрежимів передбачало розв'язання місцевих «кризових вузлів»: проблем вугільних регіонів, військових міст, територій, які постраждали від техногенних та екологічних лих (катастроф).

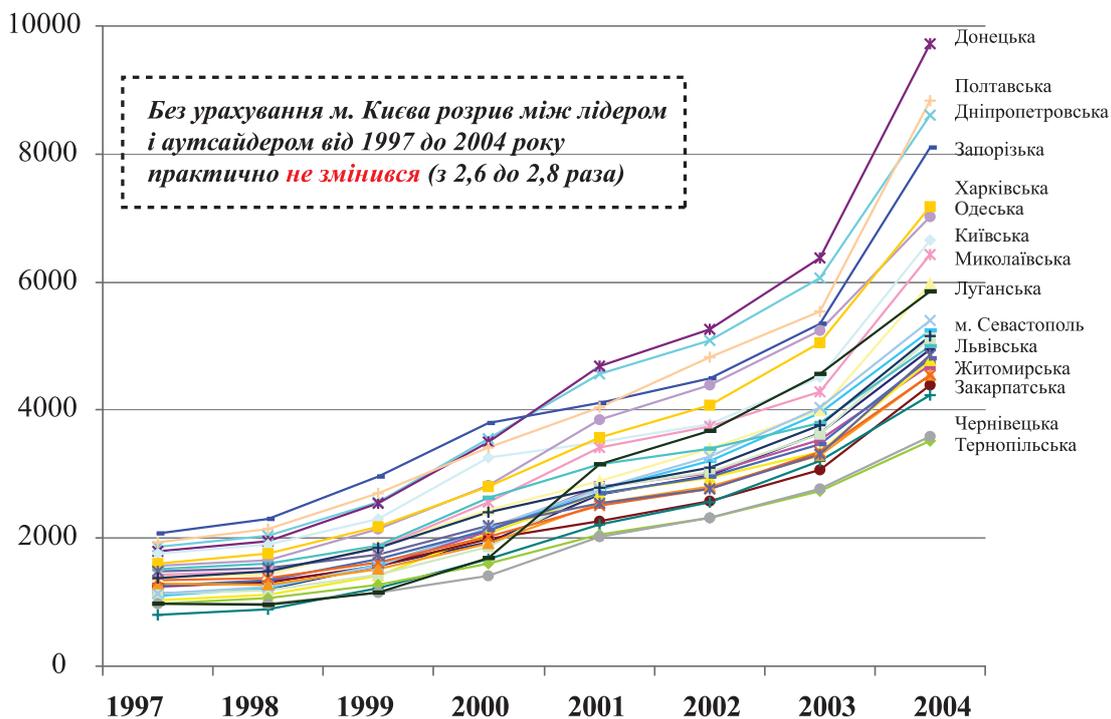
Попри тривалість цього експерименту (більшість СЕЗ і ТПР було створено наприкінці 1990-х рр.), оцінки результатів застосування такого інструменту суперечливі. Критики наголошують на деструктивному впливові СЕЗ і ТПР на конкурентне середовище, бюджетних втратах і зловживаннях. Водночас прихильники наводять приклади успішних інвестиційних проектів, подолання кризи на окремих підприємствах та розв'язання місцевих проблем і безробіття. Експертні дискусії з цього приводу в 2005 році припинила Верховна Рада, прийнявши рішення про скасування такого експерименту на всіх без винятку територіях.

Нижче ми спробуємо детальніше розібратися в характері впливу СЕЗ і ТПР на розвиток окремих територій. Однак уже тепер зрозуміло, що цей масштабний експеримент не став локомотивом ані регіонального, ані інвестиційного розвитку в Україні. Натомість статистика свідчить, що за роки незалежності диферен-

ціація регіонів України за рівнем розвитку значно посилилась. Інтегральним показником, який підтверджує масштаби «регіональної ерозії» національної економіки, є аналог регіонального ВВП — показник валової доданої вартості (ВДВ, від 2004 року — валовий регіональний продукт). За даними аналітичного центру «Інститут реформ», якщо у 1996 році різниця між мінімальним (Закарпатська обл. — 0,7 тис. грн.) та максимальним (м. Київ — 1,9 тис. грн.) значенням ВДВ на душу населення становила 2,7 раза, то через неповних десять років — 6,6 раза (Тернопільська обл. — 3,5 тис. грн. та м. Київ — 23,1 тис. грн.).

Щоправда, лівова частка вини за таку динаміку «лежить» на столиці. Якщо з порівняльного аналізу вилучити м. Київ, картина вийде менш драматичною (рис. 1): протягом 1996 — 2004 років розрив між максимальним і мінімальним значенням ВДВ зріс лише на кілька пунктів (з 2,6 до 2,8 раза). При цьому змінились як регіон-лідер (№ 2 після Києва перших 4 роки була Запорізька область, а потім — Донецька), так і регіон-аутсайдер (кілька років поспіль ним по чергово були Закарпатська, Чернівецька (у 1999 р. — разом з м. Севастополем) і Тернопільська області). Отже, підстав для виділення «безнадійної території» на карті України нібито немає. Хоча на тлі столиці практично всім регіонам можна ставити діагноз «нерозвинені».

**Рис. 1. Регіональний ВВП на одного мешканця в 1997-2004 роках, грн. (без м. Києва)**

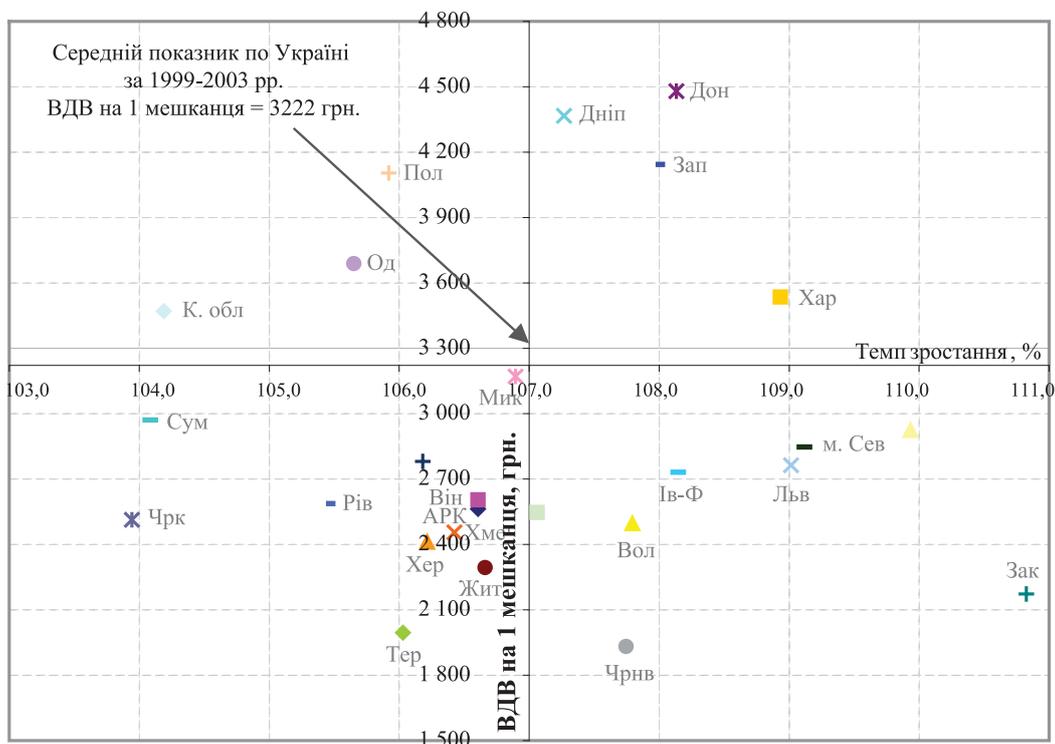


Рівень регіонального розвитку в Україні значною мірою визначається структурою місцевої економіки. При цьому найбільші регіональні економіки країни своїми високими показниками завдячують потужностям та інфраструктурі, створеним в епоху індустріалізації. В структурі Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Полтавської областей понад третину посідає обробна промисловість. Натомість частка галузей інфраструктурного забезпечення — транспорту та

зв'язку — найвища в прикордонних регіонах: в Одещині (30%) та Львівщині (18%). Сектор послуг становить вагомую частку в економіці міст Києва, Харківської області та Севастополя. Зокрема, в Києві у цьому секторі створюють кожен 6-у, в Севастополі — кожен 7-у, а на Харківщині — кожен 10-у копійку ВДВ.

Статистика підтверджує відому тезу про тривалий кризовий стан аграрних регіонів: чим вища частка сільського господарства в структурі ВДВ — тим більше відставання за рівнем економічного розвитку. Три аутсайтери за величиною питомої ВДВ у 1997 — 2004 рр. (Закарпатська, Тернопільська та Чернівецька області) мають найнижчий у країні рівень урбанізації (частка сільського населення становить 70 — 80% усіх мешканців без урахування обласних центрів). А споміж 17 регіонів, де переважають сільські мешканці, практично кожен другий щонайменше два роки поспіль протягом 1997 — 2003 рр. опинявся серед аутсайдерів за обсягом ВДВ на душу населення, в структурі якої найбільшу питому вагу має сільське господарство (від 26 до 33%).

**Рис. 2. Темп зростання регіональної валової доданої вартості (ВДВ) на 1 мешканця (вісь X) та ВДВ на 1 мешканця (вісь Y) по регіонах України без м. Києва; середній показник за 1999-2003 рр.**



Суттєво прояснює ситуацію порівняння статичного та динамічного складників регіонального розвитку (рис. 2). Відліком координат осі X та Y є середні по Україні значення відповідних показників<sup>1</sup>. У результаті всі регіони можна згрупувати в такі категорії:

- «динамічні важковаговики»: регіони, які мають вищі за середні по Україні показники ВДВ і демонструють високі темпи зростання (м. Київ, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Харківська області);

<sup>1</sup> Середні по Україні за 1999 — 2003 рр.: ВДВ на 1 мешканця = 3222 грн.; темп зростання ВДВ на 1 мешканця = 107%.

- *«повільні важковаговики»*: регіони, які мають вищі за середні по Україні показники ВДВ, але демонструють невисокі темпи зростання (Одеська, Полтавська, Київська області);
- *«динамічні легковики»*: регіони, які мають нижчі за середні по Україні показники ВДВ і демонструють високі темпи зростання (Закарпатська, Луганська, Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Волинська, Кіровоградська області та місто Севастополь);
- *«легковики-аутсайдери»*: решта 11 регіонів, які «не вражають» ані темпами, ані величинами.

Окремо слід зауважити щодо самої природи показника регіонального ВДВ, яка через особливості методології недостатньою мірою враховує сферу послуг.

Також варто наголосити на міжрегіональних відмінностях у так званій неформальній і тіньовій зайнятості населення, зумовлених, зокрема, наближеністю до західних кордонів. Ідеться передусім про Закарпатську та Чернівецьку області, які за рівнем офіційного ВДВ п'ять років поспіль є аутсайдерами, тоді як за величиною роздрібного товарообігу (на одного мешканця) в 1999–2004 рр. входили в першу десятку регіонів країни.

Суттєві регіональні диспропорції і в обсягах економічних ресурсів, що їх залучають місцеві компанії. Якщо частка 7 областей та м. Києва з найбільшими обсягами інвестицій в основний капітал 1990 року становила 52% від загальноукраїнської величини, то в 2005 році вона припадала уже на 4 області (Дніпропетровську, Донецьку, Одеську, Харківську) та м. Київ. Істотну неоднорідність спостережено й за територіальним розподілом іноземних інвестицій: третина припадає на столицю та ще близько 50% розміщені в 8 областях.

Ускладнює ситуацію залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів. Зокрема, в доходах місцевих бюджетів частка трансфертів з держбюджету в 2004 році становила 42% (для порівняння: 1998 р. було 15%). У розрізі окремих рівнів місцевих бюджетів місцеві податки та збори дають лише 5–7% надходжень до міських бюджетів. Відрахування від загальнодержавних надходжень становлять понад дві третини.

Показова диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів (разом з трансфертами) в розрахунку на одну особу. У 2005 році розрив між максимальними доходами (в м. Києві) та мінімальними (в Луганській області) становив 2,6 раза. Водночас різниця у видатках місцевих бюджетів тих же регіонів сягала 3 разів.

Такі диспропорції, зокрема, свідчать і про недостатню ефективність інституційного забезпечення регіонального розвитку. Правда, й у розвинутих європейських державах — членах ЄС помітні серйозні відмінності в рівнях розвитку окремих регіонів, попри наявність не лише регіональної політики в межах окремих держав, але і на наднаціональному рівні. Водночас зі світової практики відомо, що для міжрегіональної рівноваги розрив показників розвитку в 30–40 пунктів між високорозвиненими та слаборозвиненими регіонами є критичним.

Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2015 р. (схвалена Кабінетом Міністрів України в 2006 році) визначила ключовою проблемою, що потребує поетапного розв'язання, збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, їхню низьку конкурентність та інвестиційно-інноваційну активність. Для розуміння цієї проблеми важливе значення має підхід тих дослідників, які наголошують, що на сучасному етапі втрачає актуальність теза про соціально-економічне вирівнювання регіонів. Слід говорити про вирівнювання соціальних стандартів життя в різних регіонах.

Поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівнях істотно ускладнює реалізацію єдиної державної політики, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального й прикордонного співробітництва; ускладнює розв'язання екологічних проблем.

Значна диспропорція економічного розвитку регіонів спричинена проблемами, що впливають на конкурентоспроможність, незадовільний стан інфраструктури, низький рівень пристосування робочої сили до ринкових умов, недостатня підтримка розвитку підприємництва, відсутність інноваційної спроможності підприємств, деградації довкілля та, як наслідок, низька інвестиційна привабливість територій.

Зазначена ситуація склалася головним чином через брак ефективного механізму послаблення диспропорцій розвитку, стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та підприємств.

### **1.3. Регіональна політика та регіональний розвиток**

#### ***1.3.1. Цілі регіональної політики та регіональний розвиток***

Іноземний досвід та аналіз внутрішніх можливостей в Україні дає підстави стверджувати, що постійний системний вплив національного уряду на регіональну ситуацію може забезпечити сталий, збалансований, соціально орієнтований розвиток регіонів.

Державним регулюванням розвитку регіонів слід вважати цілеспрямований систематичний вплив держави, спрямований на забезпечення високих соціальних стандартів незалежно від місця проживання. Цей вплив полягає в створенні нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію.

Значний досвід здійснення регіональної політики мають західні країни. Ще в 30-х рр. минулого століття проблеми відсталих районів, зокрема безробіття, стали предметом державного регулювання, але теоретики брали їх до уваги стали значно пізніше. Отже, сучасна історія регіональної політики започаткована в 30-х рр. минулого століття і пов'язана з досвідом насамперед США та Великої Британії щодо активного впливу держави на розвиток проблемних регіонів. Велика Британія ще в 1934 р. прийняла закон про спеціальні райони. Її післявоєнна регіональна політика значною мірою адресувалась окремим місцевостям у депресивних регіонах, на території яких розвивалася інфраструктура, стимулювався розвиток високоефективних галузей промисловості, що обслуговували національний ринок. У Франції законодавче регулювання регіональної політики розпочалося в 1955 р. У Бельгії державна регіональна політика започаткована законом про економічний розвиток, що був прийнятий у 1959 р.

Регіональна політика західноєвропейських держав, яка зароджувалась у формі заходів надзвичайного характеру, що практикувалися в часи економічних криз, у повоєнні роки перетворилась на постійний чинник соціального й економічного розвитку. У регіональній політиці європейських країн на зміну дрібномасштабним короткостроковим заходам прийшли великомасштабні програми регіонального розвитку, розраховані на тривалий період [Бусьгіна, 2000].

Услід за західноєвропейськими країнами втілювати стандарти ЄС у сфері регулювання регіонального розвитку розпочали країни Центральної Європи (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина) — на сьогодні вже є членами ЄС і лишаються сусідами України.

У цих державах ще в 60 — першій половині 80-х рр. минулого століття під впливом радянської практики створення територіально-галузевих комплексів розвиток територій відзначався поєднанням регіонального та галузевого принципів. Найактивніший підхід до розв'язання проблем регіонального розвитку застосували в Угорщині, де впродовж 70-х рр. розробили й досить активно втілювали Національний план розвитку поселень (1971 р.), а в 1985 р. було ухвалено закон про завдання розвитку регіонів і поселень [Лендзел, 2000]. Завдяки дії згаданих чинників на зламі 80 — 90-х рр. різниця між рівнями соціально-економічного розвитку угорських регіонів була навіть дещо нижчою, ніж відповідні показники в Західній Європі.

Попри відмінності в регіональній політиці, яку провадять окремі країни-члени ЄС, можна виділити низку спільних особливостей:

- пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування;
- економічний розвиток країн і регіонів визначають переважно самі учасники економічних процесів, а держава встановлює макроекономічні межі їхньої діяльності;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів;
- збільшення ролі загальноєвропейського чинника за розроблення регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, котрі не межують між собою.

Державна регіональна політика в різних країнах і на всіх етапах вочевидь характеризується значними відмінностями, але, зрештою, всі її варіанти зводяться до трьох основних, які можуть поєднуватися в тих чи інших співвідношеннях:

- держава підтримує розвиток передових і «багатих» регіонів, за рахунок яких існують інші;
- держава підтримує приблизно рівні умови життя в усіх регіонах;
- держава підтримує тільки «бідні» регіони, а інші можуть розвиватися самостійно.

Ситуація в Україні після здобуття незалежності ускладнювалась браком традицій регіональної політики та посиленням впливу регіональних еліт. Адже в колишньому СРСР державне регулювання розвитку регіонів полягало переважно в перерозподілі національного доходу на користь відсталих регіонів через бюджет і ціноутворення. В умовах централізованого планового господарства людські, матеріальні й інші ресурси переміщалися територією величезної країни, забезпечуючи підтримку слабким регіонам, які при цьому були важливіми для життя країни загалом. Єдиним інструментом державного регулювання розвитку територій у СРСР протягом десятиліть було «вирівнювання» розвитку окремих територій.

### ***1.3.2. Теоретичні засади інституційного забезпечення регіональної політики: інститути та інституції***

Україна впродовж першого десятиліття незалежності практично не провадила усвідомленої регіональної політики (перший Указ Президента стосовно регіональної політики видано 2001 р.) як через зосередження уваги на загальнодержавних, макроекономічних проблемах, так і, сподіваючись, що ринкові механізми автоматично подолають міжрегіональні аномалії. Відповідно, переважала думка про недоцільність упровадження спеціальних інститутів, відповідальних за розроблення й реалізацію державної регіональної політики.

Однак досвід практично всіх розвинутих країн переконує, що ринкові відносини як такі здатні тільки породжувати й поглиблювати регіональні проблеми, і на певному етапі диспропорції ринкового розвитку набувають характеру міжрегіональних. Об'єктивні міжрегіональні диспропорції в умовах нерегульованого ринку набувають характеру аномалій і стають загрозою не лише соціальній і політичній системам держави, а й можуть спричинити дезінтеграційні процеси.

Звісно, диспропорції в економічному розвитку територій були й завжди будуть. Але якщо вони стають неконтрольованими, це означає, що в державі немає регіональної політики, або ж вона неефективна. Тому пошук дієвих моделей регіональної політики — одне з ключових питань розвитку державних інститутів в усьому світі.

Неможливо враз відмовитися від перерозподільних механізмів. Умовою для збереження на певний час механізму перерозподілу, що дає змогу спрямувати кошти на розвиток менш розвинутих регіонів, є прийнятна для суспільства національна ідея, усвідомлення регіональними елітами загальнодержавних цінностей, наявність своєрідного «суспільного договору» про солідарність між більш і менш забезпеченими регіонами, регіонами-донорами та реципієнтами. Приблизно таку ж проблему вдало розв'язує Європейський Союз. Саме солідарність висунуто як обов'язкову умову останньої хвилі його розширення, адже до Союзу ввійшли країни, регіони яких перебувають на різних щаблях економічного розвитку.

При цьому в Україні на загальнодержавному рівні має бути чітке усвідомлення того, що подібний стан справ слід обмежити в часі, а на зміну перерозподілові ресурсів між регіонами треба впровадити інститути й механізми, які дадуть змогу максимально використовувати внутрішній потенціал регіонів і поліпшувати їхню конкурентоспроможність. З іншого боку, перерозподільна регіональна політика не повинна перетворюватися на політику тотального вирівнювання, адже це не стимулює регіонів-лідерів до розвитку та водночас створює ілюзію спокою в регіонах-аутсайдерах.

На рівні держави інструменти реалізації регіональної політики поділяються на шість основних груп:

- адміністративно-управлінські (наприклад, надання особливого статусу північним територіям Канади як ресурсній зоні загальнодержавного значення й виділення їх із традиційної сітки адміністративно-територіального устрою);
- засоби стримування розміщення нових підприємств у перенаселених районах (наприклад, у Франції стосовно Парижа та його передмість);

- просторовий розподіл економічної діяльності держави (наприклад, в Італії розміщення підприємств державного сектору впливало на регіональні ринки праці);
- фінансове стимулювання суб'єктів підприємництва (дотації на певні суми інвестицій, кредити, фінансові пільги, субсидії у зв'язку зі створенням робочих місць тощо);
- створення фізичних інфраструктур (наприклад, механізми концесії в сфері транспорту, застосовні в скандинавських країнах);
- так звані «м'які» засоби стимулювання розвитку (створення сприятливого бізнес-середовища, підтримка інформаційних мереж, консалтингової діяльності, освіти, наукових досліджень і технічних розробок).

Ефективність запровадження вказаних інструментів суттєво залежить від інституційного механізму, що покликаний розробляти, запроваджувати їх та належно контролювати.

Розроблення й реалізація регіональної політики в будь-якій державі потребує належної інфраструктури. Уряд, який не має ефективних механізмів та інструментів державного регулювання розвитку регіонів (інституційних, кадрових, фінансових тощо), не лише не здатний забезпечити належний рівень розвитку територій, але й постійно відчуває загрозу аномального зростання міжрегіональних диспропорцій, що, зрештою, призведе до дезінтеграції єдиного державного простору.

Вітчизняний і зарубіжний досвід свідчить, що в тих випадках, коли системну, узгоджену регіональну політику підміняють хаотичними державними трансфертами та цільовими програмами, ухвалюваними без належного фінансового забезпечення, не лише не забезпечується гармонійний розвиток регіонів, а й створюються підстави для їх деструктивної конкуренції. Йдеться саме про таку конкуренцію, за якої регіони без достатніх підстав вимагають постійних «вливань» з державного бюджету, акцентуючи на власній депресивності, але водночас позиціонують себе максимально привабливими для зовнішнього інвестора.

Така деструктивна конкуренція не дає позитивних результатів ні в розвитку окремих регіонів, ні держави загалом. Тим не менше, ці відносини можуть постійно відтворюватись, тому що непрозорість і суб'єктивність процесу лобіювання й отримання регіональних преференцій створює живильне середовище для зловживань, передовсім у процесі розподілу бюджетних коштів.

Тому однією з умов здійснення ефективної регіональної політики є наявність такого її механізму, який би унеможливив (або хоча б мінімізував) суб'єктивний чинник у відносинах «центр — регіони». Інтегральний результат діяльності всіх складників інституційного механізму розвитку регіонів має забезпечувати моніторинг регіональних ситуацій та проблем, і на його основі — розроблення, впровадження та контроль за виконанням заходів, спрямованих на забезпечення соціально орієнтованого, збалансованого, сталого розвитку всіх регіонів держави та забезпечення для кожного громадянина єдиних соціальних стандартів, незалежно від місця проживання.

У кожній державі на регіональну політику суттєво впливають законодавчі органи — парламенти, які здійснюють її законодавче забезпечення й визначають

основні засади, та Глави держав, що, як правило, забезпечують чи гарантують реалізацію будь-якої політики, зокрема й регіональної. Розподіл ролей варіюється залежно від форми державного правління (наприклад, президентська це республіка чи парламентська), тому для порівняння основних моделей інституційного механізму регіональної політики розглянемо діяльність лише тих органів, що належать до виконавчої влади чи мають міжвідомчий характер і є спеціально уповноваженими в сфері регіональної політики.

Реалізація регіональної політики потребує певного «штабного центру» в системі виконавчої влади, який приймає основні рішення тактичного характеру й забезпечує координацію діяльності інших інститутів, залучених у процес такої реалізації. Залежно від етапу розвитку регіональної політики в тій чи іншій країні, цілей державного регулювання розвитку регіонів у європейських державах організовували спеціалізовані міністерства або реалізацію регіональної політики координували неспеціалізовані центральні органи виконавчої влади, в складі яких створювали відповідні структурні підрозділи. Дослідники вказують саме на ці дві моделі інституційного механізму розвитку регіонів або поєднання їх.

У багатьох країнах Західної Європи обов'язок здійснювати державну політику розвитку регіонів покладений на неспеціалізовані міністерства. Наприклад, у ФРН це Федеральне міністерство транспорту, будівництва та житла, в Іспанії — Міністерство економіки та фінансів, в Італії — Міністерство промисловості. Але в їхньому складі функціонують департаменти або інші структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо спрямована на регіональний розвиток і координацію регіональної політики.

Країни Центральної Європи, усвідомлюючи складність проблеми державного регулювання розвитку регіонів у контексті майбутнього вступу до Європейського Союзу та обмежені хронологічні рамки цього процесу, пішли свого часу переважно шляхом створення спеціалізованих міністерств, покликаних здійснювати регіональну політику.

У всіх випадках Міністерство регіональної політики чи структурний підрозділ іншого неспеціалізованого міністерства приймає основні рішення щодо регіональної політики, організовує їх реалізацію й фінансування, координацію та контроль.

#### Міністерства, які здійснюють регіональну політику в різних країнах

Бразилія	Міністерство національної інтеграції	
Болгарія	Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва	
Велика Британія	Міністерство торгівлі та промисловості	
Греція	Міністерство національної економіки	
Грузія	Міністерство регіональної політики, місцевого самоврядування та регіонального устрою	
Іспанія	Міністерство економіки та фінансів	
Італія	Міністерство промисловості	

Казахстан	Міністерство сільського господарства Міністерство економіки	Департамент розвитку сільських територій Департамент регіональної політики та міжбюджетних відносин
Латвія	Міністерство регіонального розвитку та самоуправління	
Норвегія	Міністерство комунальних справ і регіональної політики	
Португалія	Міністерство планування й регіонального розвитку	Генеральний директорат з регіонального розвитку
Словацька Республіка	Міністерство будівництва та регіонального розвитку	
Таджикистан	Міністерство економіки та торгівлі	Департамент галузевої та регіональної політики
Угорщина	Міністерство землеробства та регіонального розвитку, пізніше — Міністерство довкілля та регіональної політики	
Фінляндія	Міністерство торгівлі й промисловості	
ФРН	Федеральне міністерство транспорту, будівництва та житла	
Чеська Республіка	Міністерство з питань місцевого розвитку	
Швеція	Міністерство промисловості й торгівлі	
Японія	Міністерство зовнішньої торгівлі і промисловості та Міністерство будівництва	

Світова практика показує, що, крім «штабного центру» у вигляді спеціалізованого чи неспеціалізованого міністерства, на рівні держави існують також різноманітні міжвідомчі (міжміністерські) органи, що також опікуються розвитком регіонів. Їхнє різноманіття також можна звести до двох основних моделей. Такі органи є або власне міжміністерськими, тобто функціонують у структурі виконавчої влади, або мають змішану парламентсько-урядову природу, тобто до них входять представники як законодавчої, так і виконавчої гілок влади.

Наприклад, у ФРН це Комітет з просторового планування, головою якого є федеральний канцлер, а для горизонтальної координації створено Конференцію міністрів з просторового планування. В Італії серед органів, що визначають регіональний розвиток, виділяється так звана конференція «держава-регіони», до складу якої входить голова Ради міністрів та представники всіх регіонів. У Франції працюють Делегація (міжміністерський комітет) з благоустрою території та регіонального розвитку, що приймає урядові рішення в галузі територіальної політики, й низка міжвідомчих комітетів. Тут функціонує також Представництво з упорядкування території, голова якого підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністрові.

А, наприклад, у Польщі до складу Державної ради територіального розвитку входять представники як законодавчої, так і виконавчої гілок влади.

**Міжміністерські (міжвідомчі) органи в сфері регіональної політики**

<b>Країна</b>	<b>Назва органу</b>	<b>Склад</b>
Болгарія	Рада з питань регіональної політики	представники галузевих міністерств
Естонія	Рада з регіональної політики	міністерства, адміністрації округів та органи місцевого самоврядування
Італія	Конференція «держава-регіони»	представники всіх регіонів
Канада	Комітет Кабінету міністрів з питань економічного та регіонального розвитку	
Польща	Державна рада територіального розвитку	представники як законодавчої, так і виконавчої гілок влади
Румунія	Національна рада регіонального розвитку	представники міністерств та урядових агентств, громадських організацій (федерації міст Румунії, асоціації малих і середніх підприємств, профспілок), регіонів
Словенія	Національна рада регіонального розвитку	
США	Президентська комісія з проблем федералізму	
Угорщина	Національна рада регіонального розвитку	представники місцевих рад розвитку, президент національної комерційної палати, президент національної політики, керівники інших міністерств, представники мерії Будапешта, профспілок, Національної асоціації муніципалітетів, президенти Інвестиційного банку розвитку, Фонду розвитку підприємств, Угорської академії наук
Франція	Делегація (міжміністерський комітет) з благоустрою території та регіонального розвитку (DATAR)	
ФРН	Комітет з просторового планування	
	Конференція міністрів з просторового планування	представники федерального уряду й земель мають однакове представництво
	Представництво з упорядкування території	
Швеція	Національна рада з питань промислового й технічного розвитку (NUTEK)	
Японія	Економічна консультативна рада та Консультативна рада планування комплексного розвитку території при Кабінеті міністрів	

Необхідність прийняття рішень органами центральної влади, які мають змогу оцінити ситуацію, сформулювати проблеми й зрозуміти перспективи розвитку регіонів, зовсім не означає, що регіональна політика реалізовується тільки на загальнодержавному рівні. Останнім часом роль центральних урядів дедалі більше зміщується в бік розроблення й координування регіональної політики, а в її реалізації активізується участь органів регіонального самоврядування та управління, а також агентств регіонального розвитку.

Конкретна інституційна модель, яку обирає та чи інша держава для розроблення й реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть більш-менш однорідно розвинуті країни розрізняються гостротою й специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо.

Аналіз зарубіжної практики показує, як ускладнюються розроблення та реалізація регіональної політики в державах з великою територією, які, крім того, характеризуються поліетнічним, полікультурним і поліконфесійним складом населення. Ускладнення ці обумовлені як появою ще одного рівня управління (необхідність узгодження, більше бюрократії тощо), так і політико-психологічними чинниками, що ускладнюють досягнення консенсусу між основними учасниками процесу регіонального планування, розвитку й управління.

Такий комплекс проблем неможливо вкласти в прості інституційні форми. Потрібна складна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують обіг необхідної інформації та ресурсів. Це означає, що в перспективі слід вибудувати нову кооперацію інститутів — загальнодержавних, регіональних і муніципальних, з одного боку, і державних, підприємницьких та громадських — з іншого.

В Україні формування інституційного механізму державного регулювання розвитку регіонів поки що не завершено, він є фрагментарним, недостатньо структурованим і загалом ще не розв'язує проблеми розроблення та втілення сучасної ефективної регіональної політики. Практично немає (або вони не діють на час написання цього дослідження) органів, спеціально створених для розроблення, реалізації та координації регіональної політики, хоча пропозиції щодо доцільності утворення їх неодноразово оприлюднювали науковці, політики й управлінці. Діяльність у цьому напрямку наявних державних органів влади потребує вдосконалення та реформування, хоча перелік таких органів досить значний.

Державне регулювання розвитку регіонів може бути не тільки прямим, а й опосередкованим, тобто здійснюваним тоді, коли держава формально вирішує питання, не пов'язані безпосередньо з розвитком окремих регіонів. Такі процеси відбуваються за розв'язання різних макроекономічних проблем, що їх з різною ефективністю реалізують в окремих регіонах, а також у тому випадку, коли регулятивні дії в одному регіоні приводять до певних наслідків у сусідніх чи навіть віддалених регіонах. Тому в контексті цього дослідження вартий уваги аналіз діяльності не лише тих органів, що безпосередньо реалізують регіональну політику, а й тих, що опосередковано впливають на неї.

До таких органів у різні періоди належали:

1. Верховна Рада України, Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, на момент написання матеріалу — Комітет з державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

2. Президент України.
3. Допоміжні та консультативні органи, що забезпечують діяльність Президента України: Головне управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента України, на момент написання матеріалу — Головна служба регіональної політики Секретаріату Президента України; Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, на момент написання матеріалу — Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування.
4. Кабінет Міністрів України.
5. Віце-прем'єр-міністр з регіональної політики; урядовий комітет з регіональної політики; Департамент регіонального розвитку Міністерства економіки; департаменти деяких інших міністерств (фінансів, праці та соціальної політики, архітектури, будівництва та житлово-комунального господарства тощо); Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України; Управління з питань взаємодії з місцевими органами влади Секретаріату Кабінету Міністрів України, на момент написання матеріалу — Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України.
6. Громадські організації, статuti яких передбачають сприяння в розробленні та реалізації регіональної політики (Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Асоціація міст України, Конгрес місцевих та регіональних влад) тощо.
7. Місцеві (на рівні регіонів) органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.
8. Органи, які здійснюють (здійснювали) управління вільними економічними зонами, територіями пріоритетного розвитку, технопарками, національні представництва єворегіонів тощо.

## РОЗДІЛ 2

# ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### 2.1. Законодавче поле формування державної політики: повноваження Верховної Ради України

#### 2.1.1. Законодавче забезпечення регіонального розвитку

Україна впродовж останнього десятиліття накопичила досвід нормативного врегулювання відносин держави з регіонами й продовжує вдосконалювати відповідну правову базу. Звичайно, цей досвід вимагає критичного підходу з огляду на те, що майже до кінця ХХ ст. нормативно-правове поле з питань регулювання розвитку регіонів характеризувалося концептуальною невизначеністю, системною неузгодженістю та інституційною незавершеністю.

З іншого боку, використання зарубіжного досвіду дасть змогу оцінити розвиток вітчизняного законодавства в контексті досвіду сусідніх держав і, відповідно, скоригувати напрями подальшого розвитку та вдосконалити нормативно-правове забезпечення розвитку регіонів в Україні. Адже практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, предметом яких є забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів і здійснення особливих селективних заходів щодо проблемних регіонів.

Тривалий процес формування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах завершено законодавчими актами, які унормовують економічні, соціальні й інші процеси регіонального характеру. Цей досвід міг би бути частково використаним і в нашій країні за умови його належного наукового опрацювання й адаптації.

#### Досвід законодавчого регулювання регіональної політики в окремих країнах

Країна	Перші нормативно-правові акти в сфері регіональної політики	Зміст основних положень
Країни Західної Європи	Перші спроби законодавчого регулювання державного впливу на розвиток регіонів були спрямовані на підтримку промисловості та розвиток тих регіонів, у яких безробіття було значно вищим за середні показники в державі.	
Нідерланди	1901 р. — Закон «Про житлове господарство»	Початок правового регулювання розвитку територій у Нідерландах.
	1965 р. — Закон «Про фізичне планування»	Передбачено права й обов'язки органів влади трьох рівнів стосовно просторової політики.

Велика Британія	1934 р. — Закон «Про особливі території»	Об'єктами першочергової уваги уряду визнано чотири регіони: Південний Вельс, Північно-Східна Англія, Західний Камберленд та Західна й Центральна Шотландія.
	1945 р. — Закон «Про державний контроль за розміщенням промисловості»	Вдосконалення правової бази регіонального розвитку.
	1947 р. — Закон «Про міське і сільське планування»	Вдосконалення правової бази регіонального розвитку.
Франція	14 вересня 1954 р. — урядовий декрет, підтверджений законом від 2 квітня 1955 р.	Визначено, що державний вплив на регіональний розвиток треба здійснювати з урахуванням власних потреб регіонів, котрі потерпають від аномально високого безробіття чи недостатнього рівня розвитку господарства.
	Так звані обмежувальні закони	З одного боку, встановлення системи попередніх дозволів на відкриття нових чи розширення наявних підприємств, а з іншого боку — децентралізації деяких адміністративних, наукових, комерційних, промислових, культурних і соціальних закладів, що перебували у віданні держави. Обмежувальні закони стосувалися переважно паризького регіону.
	Так зване «заохочувальне законодавство»	Передбачено різноманітні пільги підприємствам, що їх будували в сільській місцевості тощо.
Бельгія	Липень 1959 р. — Закон «Про економічний розвиток»	Започатковано державне регулювання розвитку регіонів у його сучасному сенсі.
ФРН	1951 — 1961 рр. — нормативне регулювання та здійснення Програми регіонального розвитку	У 1959 р. Програму поділено на три окремі частини: надання допомоги регіонам, розташованим на східних кордонах ФРН; розвиток регіонів, що підлягали відбудові; індустріалізація основних центрів економічного розвитку.
	8 квітня 1965 р. — федеральний закон; переважно між 1950 і 1964 рр. — закони окремих земель	Федеральним законом передбачено, крім іншого, що розвиток окремих регіонів має відповідати політиці розвитку держави загалом і, навпаки, розвиток держави повинен враховувати особливості та потреби окремих територій.
	1969 р. — Закон «Про вдосконалення регіональної економічної структури»	Присвячено економічним інструментам регіонального розвитку.

Іспанія	1984 р. — Закон «Про міжтериторіальний компенсаційний фонд»; 1985 р. — Закон «Про регіональні стимули для коригування міжтериторіальних економічних диспропорцій»	Присвячено економічним інструментам регіонального розвитку.
Країни Центральної Європи	У країнах Центральної Європи майже до кінця минулого століття не було національної концепції розвитку регіонів, а отже, й законодавчих актів, у яких вони були б сформульованими. Процеси правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів у постсоціалістичних країнах характеризувалися інтенсивністю, комплексністю й орієнтацією на вимоги ЄС.	
Угорщина	1971 р. — розроблено Національний план розвитку поселень	—
	1985 р. — Закон «Про завдання розвитку регіонів та поселень»	—
	1996 р. — Закон «Про регіональний розвиток та просторове планування»	Утверджено сучасні європейські принципи регіональної політики, зокрема децентралізацію та субсидіарність.
	1999 р. — внесено зміни до Закону «Про регіональний розвиток та просторове планування»	Передбачено створення регіонів, що відповідали б вимогам ЄС.
	1998 — 1999 рр. — Національна концепція регіонального розвитку (схвалена на основі Закону «Про регіональний розвиток та просторове планування»)	Визначено принципи децентралізації фінансових ресурсів, визначення регіонів-реципієнтів державної допомоги, частку річного бюджету, яка через Фонд регіонального розвитку має спрямовуватися на потреби регіонів, механізм узгодження регіональних і галузевих програм.
	1992 р. — Закон «Про принципи державної регіональної економічної політики»	Закон передбачає надання допомоги підприємствам малого та середнього бізнесу на територіях з високим рівнем структурного безробіття, вкладення коштів у розбудову інфраструктури. Основним завданням держави в сфері розвитку територій визначено створення робочих місць на малих і середніх підприємствах.

Чеська Республіка	1998 р. — Закон «Про принципи регіональної політики»	Державна регіональна політика — це діяльність органів державної влади національного та органів управління регіонального рівнів, мета якої — забезпечити збалансований та гармонійний розвиток усіх регіонів, зменшити різницю в рівнях їхнього соціально-економічного розвитку, вдосконалити економічну та соціальну структури. Основними суб'єктами регіональної політики стали органи самоврядування новостворюваних регіонів (країв).
	7 липня 2000 р. — Закон «Про бюджетні правила територіальних бюджетів» (№250/2000); 29 червня 2000 р. — Закон «Про бюджетне визначення частки деяких податків самоврядним територіальним одиницям і деяким державним фондам» (№243/2000); 29 червня 2000 р. — Закон «Про підтримку регіонального розвитку» (№248/2000)	Ці три закони регламентували відносини держави з регіонами, зокрема й міжбюджетні та фінансові. Міністерство з питань місцевого розвитку спільно з крайовими адміністраціями визначає регіони, які потребують допомоги для вирівнювання регіонального розвитку та міжрегіональних дисбалансів. За основу при цьому береться аналіз економічного та соціального розвитку окремих територій Чеської Республіки. Допомогу можуть надавати у формі дотацій суб'єктам господарювання чи муніципалітетові для створення нових робочих місць. Допомога може бути спрямована також на здешевлення надання певних послуг або товарів чи мати форму поворотної фінансової допомоги.
Румунія	Концепція регіонального розвитку Румунії (підготовлена спільно румунськими експертами та фахівцями Єврокомісії)	Документ базувався на європейському баченні засад і пріоритетів ролі держави в розвитку регіонів.
	1998 р. — Закон «Про регіональний розвиток»	Основні об'єкти регіональної політики — 8 програмово-статистичних макрорегіонів розвитку, які об'єднали на добровільній основі регіональні адміністративно-територіальні одиниці — повіти. Після підписання угод між повітами межі території макрорегіону закріплюються законодавчо. Уряд підтримує нові територіальні утворення за допомогою інвестиційних програм лише за умови, що ті здатні на добровільне започаткування міжрегіональних коопераційних проектів. Макрорегіони, у свою чергу, діляться на субрегіони розвитку, для яких характерні спільні соціально-економічні проблеми. Саме субрегіони визначаються як пріоритетні території для отримання автономного, незалежного від інших територій, державного фінансування.

Болгарія	Стратегія регіонального розвитку Болгарії; Закон «Про розвиток гірських територій»	Чітко визначено основним завданням регіональної політики зменшення регіональних диспропорцій за допомогою державних інвестицій, програм реструктуризації економіки й транскордонного співробітництва. Держава підтримує регіони зі структурними проблемами, прикордонні території, причорноморський і дунайський регіони. Окрім того, розроблено механізм надання державної допомоги регіонам у кризових ситуаціях.
	Національна програма регіонального розвитку	Кабінет Міністрів Болгарії затверджує Національну програму регіонального розвитку та критерії визначення території макрорегіонів.
Польща	12 травня 2000 р. — Закон «Про засади підтримки регіонального розвитку»	Уряд приймає Національну стратегію регіонального розвитку, яка конкретизує умови й основні напрямки державного впливу на регіональний розвиток.

Верховна Рада України донедавна не приймала законів, які системно вирішували б питання врегулювання відносин центру з регіонами, міжрегіональних взаємин і забезпечення сталого збалансованого розвитку регіонів. Хоч перші кроки в цьому напрямку здійснено ще в 1992 році з прийняттям Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», на практиці його норми почали активно втілювати від кінця 1998 року — часу створення спеціальних економічних зон «Азов» і «Донецьк» на території Донецької області.

На сьогодні в Україні, як зазначено вище, лише розпочинають діяти спеціальні законодавчі акти, які регулювали б вплив держави на розвиток регіонів, деякі з чинних законів так чи інакше унормовують питання розподілу повноважень між органами влади різного рівня або опосередковано регулюють інші правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів.

Такими є, зокрема, Закони «Про місцеве самоврядування» від 25 травня 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. тощо.

Водночас закони потребують суттєвих змін, що було підтверджено в Рекомендаціях парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, що відбулися ще 16 квітня 2003 р. Як на серйозну державну проблему тут було вказано на брак законодавчого регулювання місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі — ОМС), великої кількості так званих делегованих повноважень, що позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності, недосконалість статусу ОМС регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів. На сьогодні не викликає сумніву необхідність прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування», так само як і внесення суттєвих змін до Бюджетного кодексу України.

Важливе значення для оптимізації відносин держави з регіонами має Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. Одним з аргументів на користь його прийняття були невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку та вдосконалення регіональної політики й зміцнення місцевого самоврядування.

Проблеми регіональної політики та регіонального розвитку певною мірою мають правове розв'язання в Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Зокрема, закон установлює принцип поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, необхідність розробити прогнозні та програмні документи економічного й соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст. Стаття 18 зазначеного закону встановлює повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів регіонального самоврядування щодо державного прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку. Водночас Законом «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» не вироблено дієвих механізмів ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів регіонального самоврядування щодо створення цілісної системи програм розвитку регіонів, узгоджених із загальнодержавними програмами економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

Останнім законодавчим актом, який безпосередньо регулює питання розвитку регіонів в Україні, є Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. Цей закон набрав чинності першого січня 2006 р., тому оцінити практичні наслідки його застосування на момент написання цього матеріалу ще неможливо. Передбачається, що реалізація цього закону дасть змогу

- запровадити договірні засади у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування. Договірні засади передбачатимуть взаємну відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади й ОМС за реалізацію в регіонах спільних заходів, визначених Стратегією та регіональними стратегіями розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку між урядом та органами місцевого самоврядування укладатимуть відповідно до державних пріоритетів розвитку регіонів;
- забезпечити державне стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розроблення та виконання програм подолання депресивного стану й надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур; формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери та охорони довкілля.

До позитиву цього закону належить також законодавче закріплення поняття «регіон» і відхід від ототожнення розвитку регіонів суто з економічним розвитком, розуміння його в контексті поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів. З іншого боку, низка суттєвих вад навряд чи дасть змогу здійснити реальний прорив у регіональній політиці, опираючись на цей закон. Зокрема, виникають сумніви стосовно доцільності поєднання в одному законі спроб розв'язати питання державного регулювання розвитку субнаціональних регіонів і селективної підтримки депресивних регіонів.

Підбиваючи підсумок аналізу законодавчої діяльності Верховної Ради України щодо забезпечення регіональної політики, зауважимо, що не зроблено головного — не визначено на законодавчому рівні засад державної регіональної політики як важливого складника внутрішньої політики Української держави. А відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України така функція віднесена саме до повноважень парламенту. Хоча на рівні підзаконних нормативно-правових актів відповідні документи вже є, а саме: Указ Президента України від 25 травня 2001 року №341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» та Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року». Детальніше про них ітиметься далі.

Важливим кроком на шляху вдосконалення правових засад державного регулювання розвитку регіонів було б, окрім прийняття основ регіональної політики та низки законів, інвентаризація законопроектів, роботу над якими розпочала Верховна Рада попереднього скликання. Деякі з них уже втратили свою актуальність, для інших, навпаки, об'єктивні умови втілення ще не склалися.

На жаль, український парламент досі не прийняв закону про адміністративно-територіальний устрій, попри те, що він має визначатися не тільки Основним Законом, а й відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України законом про територіальний устрій, на що вказувалося й у відповідному рішенні Конституційного суду України.

Верховна Рада нового скликання повинна зважити доцільність прийняття тих законопроектів, які були подані до ВР у зв'язку зі спробою провести адміністративно-територіальну реформу 2005 р.

Але прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій не розв'яже проблеми законодавчого забезпечення регіональної політики в Україні. Давно назріла потреба в прийнятті низки законів і підзаконних актів, котрі нормативно закріпили б довгострокову концепцію регіонального розвитку, базові засади державного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми та методи такого регулювання.

Такими правовими документами повинні, на нашу думку, стати: Закон України «Про державне регулювання розвитку регіонів в Україні» та вдосконалений чинний Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів».

Базовий (рамковий) закон «Про державне регулювання розвитку регіонів в Україні» повинен нормативно зафіксувати поняття «регіон» і «регіональний розвиток», визначити місце державного регулювання розвитку регіонів як важливого елемента досягнення загальнонаціональних цілей, сформулювати систему та функції державного регулювання розвитку регіонів. Також, в межах цього закону слід чітко виписати дефініцію державної регіональної політики, сформулювати її цілі, здійснити типологізацію регіонів для цілей регіональної політики, нормативно визначити джерела фінансування заходів регіональної політики та методи контролю за їх використанням.

В окремому розділі закону необхідно чітко визначити порядок розроблення, реалізації та фінансування цільових програм регіонального розвитку, а також запровадити здійснення якомога ширшого та проблемноорієнтованого моніторингу, розробити нормативну базу класифікації регіональних ситуацій та проблем і тим самим забезпечувати інформаційно-аналітичну базу для ефективного регулювання розвитку регіонів держави.

Зміни до чинного Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» мають містити чітку дефініцію й типологізацію проблемних регіонів, принципи та механізм визначення їхніх меж, ознаки і показники віднесення тієї чи іншої території до депресивних або інших проблемних регіонів, методи їхньої державної підтримки та санації, а також терміни й процедури контролю за використанням спрямованих у проблемні регіони державних ресурсів.

Ці закони створять законодавчу базу для прийняття низки підзаконних актів, які дадуть змогу впорядкувати складання й аналіз прогнозів, стратегій і концепцій розвитку регіонів, розробляти індивідуальні програми санації регіонів, законодавчо віднесених до депресивних.

Ще однією формою роботи Верховної Ради України, про яку слід згадати, є проведення парламентських слухань, тематика яких прямо чи опосередковано стосується проблем регіонального розвитку.

Хоч перші такі слухання (під назвою «Про основні засади державної регіональної політики») планували ще в 2000 році, вони відбулися лише в квітні 2003 р. — «Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти». Рекомендації парламентських слухань мали наслідком розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2003 р., яким зобов'язано міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади подавати раз на півроку до міністерства економіки інформацію про стан виконання рекомендацій.

У кінці 2005 р. було проведено парламентські слухання «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». Основними причинами, що обмежують можливості місцевого самоврядування, учасники слухань назвали:

- брак послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування органами державної влади пропозицій громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення;
- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, можливості ефективно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;
- суперечності у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- брак належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів;
- великі диспропорції в розвитку території;
- брак правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами й посадовцями місцевого самоврядування.

Учасники парламентських слухань висловили низку рекомендацій, адресованих як самій Верховній Раді, так і окремо Президентові, Кабінету Міністрів, громадським організаціям, науковцям. Більшість рекомендацій, сформульова-

них на обох слуханнях, лишилися невиконаними й суттєво не вплинули на стан законодавчого чи інституційного забезпечення регіонального розвитку.

Низький коефіцієнт ефективності також і проведених у стінах парламенту днів уряду, зокрема того, що відбувся 8 квітня 2003 р. з порядком денним «Про стан та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ».

### **2.1.2. Діяльність профільних комітетів ВРУ щодо регіонального розвитку**

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради (ст. 89 Конституції).

До складу Верховної Ради четвертого скликання входив Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Окремого комітету з регіонального розвитку (регіональної політики) не існувало. Натомість ключова увага законодавчого органу до проблем розвитку регіонів з року в рік зосереджувалась у Бюджетному Комітеті ВРУ.

Доцільність утворення комітету з регіонального розвитку — предмет дискусії політиків та експертів. Деякі з них, з огляду на те, що будь-який комітет — це місце для фахового обговорення профільних законодавчих ініціатив, вважають функціонування його недоцільним через брак належної кількості власне «регіональних» законів.

Натомість експерти аналітичного центру «Інститут реформ» пропонують створити спеціальну комісію ВР з регіонального розвитку для здійснення оперативного парламентського контролю за реалізацією заходів державної регіональної політики, котрі, як свідчить досвід ЄС, з кожним роком поглинатимуть дедалі більше ресурсів.

Інформація про діяльність Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування досить обмежена, крім хіба що статистики опрацювання законопроектів, що недостатньо для оцінки його внеску в інституційний механізм регіональної політики. Це пов'язано насамперед з проблемами законодавчого забезпечення прозорості діяльності комітетів. Регламент ВР не визначає механізмів офіційного оприлюднення інформації про суть і результати обговорення питань на засіданнях комітетів. Характерно, що станом на 1 жовтня 2006 року на офіційній веб-сторінці українського парламенту було розміщено посилання на сайти лише 9 з 24 діючих комітетів.

Крім власне законопроектної роботи, Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування певною мірою виконував і контрольну функцію, зокрема неодноразово звертався до Президента та прем'єр-міністра, аби привернути їхню увагу до загострення соціально-політичної ситуації в тому чи іншому регіоні України. Зокрема, лунало занепокоєння у зв'язку із самозахопленням земель і міжконфесійним протистоянням, наприклад, російської православної церкви з татарами в Автономній Республіці Крим.

Крім питань, безпосередньо пов'язаних з місцевим самоврядуванням, Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування займався також усіма аспектами адміністративно-територіальної реформи.

У складі парламенту п'ятого скликання створено Комітет з державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Першим законопроектом, який розглянув цей Комітет, став проект змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», котрий внесли «нашоукраїнці» М.О. Поживанов та С.А. Давимука (законопроект № 1043 від 06.06.2006).

Певне відношення до теми дослідження мають також інші комітети ВР, особливо — Бюджетний. Зокрема, Бюджетний комітет Верховної Ради п'ятого скликання схвалив проект пропозицій до основних напрямів бюджетної політики на 2007 рік. Одним з пунктів цих пропозицій передбачено відновлення режиму надання податкових пільг стосовно спеціальних економічних зон і окремого режиму діяльності технологічних парків. Нагадаємо, що у березні 2005 р. Верховна Рада України ухвалювала запропоновану Кабміном зміну в Держбюджет — 2005, якою, зокрема, скасувала пільги для учасників ВЕЗ і ТПП. Міністр фінансів тоді пояснив необхідність таких дій тим, що рівень інвестицій у ВЕЗ і ТПП становить 11,5% від усіх в Україну, а інвестиційні зобов'язання виконані лише на кількох підприємствах.

Важливу роль у формуванні державної політики в сфері регіонального розвитку відіграє Комітет Верховної Ради з питань економічної політики (колишня назва Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій). Саме в межах цього Комітету тривала основна робота щодо опрацювання проекту Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», а також більшості законодавчих актів, які стосуються спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку.

Деякий внесок (насамперед інформаційний) до справи регіонального розвитку вносить Рахункова палата, аналізуючи стан використання коштів Державного бюджету, спрямований на розвиток територій.

## **2.2. Законодавче поле формування державної політики: роль Президента України**

Президент України ухвалив низку актів, що тією чи іншою мірою врегулюють питання державного впливу на регіони.

Засади та напрями реформування адміністративно-територіального устрою України як однієї з умов ефективного регулювання регіонального розвитку, визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р., та Посланням Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 — 2011 роки» від 30 квітня 2002 р.

Концепцію адміністративної реформи в Україні, на яку покладали великі надії, від самого початку реалізували непослідовно, та й щодо її змісту дослідники висловлювали суттєві зауваження, зокрема стосовно проблем розвитку регіонів і впливу держави на цей процес. Останнім часом про Концепцію взагалі забули, хоча формально вона зберігає чинність. Стосовно впливу цього документа на регіональну політику (в разі реалізації), на нашу думку, недостатньо

аргументованими є положення щодо необхідності створити другу палату парламенту як представника інтересів регіонів без детальної регламентації її повноважень та способу формування, а також щодо доцільності віднесення посад голів обласних державних адміністрацій до політичних, що цих посадовців не обирають і тому вони не несуть політичної відповідальності перед органами регіонального самоврядування, якими де-факто є обласні ради. На жаль, Концепція адміністративної реформи практично не зачепила регіонального рівня управління, зокрема питання співвідношення компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування регіонального рівня. Крім того, непослідовність процесу реалізації концепції не дала їй змоги зайняти належне місце серед джерел правового регулювання регіонального розвитку.

На сьогодні базовим нормативним актом, у якому найбільш структуровано й системно сформульовано мету, принципи та завдання державної регіональної політики, є «Концепція державної регіональної політики», затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. Положення Концепції конкретизовано в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики», актах центральних органів виконавчої влади.

Концепція покликана започаткувати формування якісно нової державної регіональної політики та створити умови для динамічного, сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку України та її регіонів.

Концепцію державної регіональної політики вже ретельно проаналізували науковці та практики, які вказали на її позитивні аспекти та, значно рідше, суттєві недоліки. Тим не менше, вона створила мінімально необхідні нормативні передумови для дальшого розвитку правової бази з питань регіональної політики.

До правових наслідків прийняття Концепції можна віднести розроблення та прийняття Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів». Водночас останнім часом про неї згадують все рідше й вона переходить до розряду актів, що не діють. Крім того, чинну Концепцію регіональної політики було схвалено Указом Президента України, хоч відповідно до п. 5 ст. 85 Конституції України Верховна Рада, а не Президент, визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики, що загалом ставить під сумнів її легітимність. Вітчизняна Концепція відтворює основні недоліки указу Президента Російської Федерації і є прикладом некритичного сприйняття та копіювання російського досвіду, де подібна функція дійсно належить до компетенції Президента.

Попри зазначені недоліки Концепції, з її прийняттям створено передумови здійснення державної політики регіонального розвитку, започатковано на основі базових довгострокових цілей нові її засади, зокрема поступовий перехід від територіального перерозподілу ресурсів до державного стимулювання регіонального розвитку з акцентом на саморозвиток і власний потенціал території.

Але, щоб стати основою подальшого розвитку нормативно-правової бази з питань регіональної політики, сама Концепція державної регіональної політики потребує суттєвого доопрацювання.

Крім зазначеної Концепції, Президент Л. Кучма намагався внормувати регіональну політику, присвячуючи її проблемам інші акти. Зокрема, окремий розділ його послання «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 — 2011 роки» присвячений

регіональній політиці, яка передбачає створення ефективної системи влади та управління в центрі і в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Посланням було поставлено конкретні завдання перед органами виконавчої влади щодо дальшого розвитку правового й інституційного забезпечень державного регулювання регіонального розвитку, зокрема передбачено розробити проект закону про пришвидшення соціального й економічного розвитку депресивних територій, запровадити єдині мінімальні стандарти та дієві механізми соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей регіонів і створити розгорнуту мережу регіональних агентств розвитку.

За період перебування на посаді Президента споміж внесених В. Ющенком законопроектів до Верховної Ради в контексті регіональної політики можна виділити лише зміни до Закону «Про місцеве самоврядування» щодо чіткішої регламентації порядку висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації та особливостей відповідальності органів і посадовців місцевих державних адміністрацій.

Хоч Конституцією й не передбачено конкретних повноважень Президента у сфері регіональної політики, саме Глава держави за поданням Кабінету Міністрів України призначає голів обласних державних адміністрацій, виступає як представник держави у відносинах з регіональними органами влади, обстоюючи національні інтереси і намагаючись поєднати їх з інтересами окремих регіонів. Як гарант державного суверенітету та національної безпеки України Президент зобов'язаний припиняти будь-які дії регіональних органів влади, що загрожують територіальній цілісності України, провокують сепаратизм чи будь-які інші відцентрові тенденції. Це дасть змогу максимально повно реалізувати програму «реінтеграції регіонів» у контексті консолідації суспільства.

Саме внеском В. Ющенка в розвиток регіональної політики оглядачі вважають завершення передвиборчих дискусій про федералізацію України та публічне визнання неактуальності цієї теми Партією регіонів під час підписання Універсалу національної єдності в серпні 2006 року.

Для ефективнішої реалізації зазначених функцій слід переглянути підходи до здійснення регіональної політики. Зокрема, оскільки серед кадрових повноважень Президента після політичної реформи залишилось призначення голів місцевих державних адміністрацій, слід указом Глави держави врегулювати порядок призначення їх на посади, адже нині цей порядок визначається постановою Кабінету Міністрів. Тобто своє конституційне право на здійснення кадрових призначень Президент реалізовує відповідно до акта, ухваленого урядом.

У цьому ж контексті логічно було б на законодавчому рівні передбачити можливість Президента впливати на систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, що працюють у місцевих державних адміністраціях. Адже саме через них він фактично впливає на регіональні ситуації. Очевидно, з метою вирівнювання економічного розвитку регіонів Президент ініціюватиме також певні зміни до податкового законодавства, зокрема запровадження місцевого податку на нерухоме майно (передбачено Універсалом національної єдності).

## **2.3. Законодавче поле формування державної політики: допоміжні та консультативні органи при Президентіві України**

### **2.3.1. Секретаріат Президента**

Здійснюючи свої повноваження в сфері державної політики регіонального розвитку, Глава держави спирається на Секретаріат Президента України, а також допоміжні та консультативно-дорадчі органи при Президентіві України (передбачені Конституцією України).

Нині в структурі Секретаріату Президента ключову роль у сфері регіональної політики відведено Головній службі регіональної політики. З огляду на те, що остання до вересня 2006 року називалася Головною службою регіональної та кадрової політики, стимулювання регіонального розвитку передусім асоціюється з кадровими призначеннями «на місцях».

Радник Президента України, керівник Головної служби регіональної та кадрової політики Секретаріату Президента України Анатолій Ткачук одним з основних її завдань вбачає «реінтеграцію регіонів» у контексті президентської політики консолідації українського суспільства.

### **2.3.2. Консультативно-дорадчі органи при Президентіві України, що сприяють регіональному розвитку**

Після прийняття Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування» однією з перших у 1997 р. при Президентіві створено Координаційну раду з питань місцевого самоврядування. До її складу ввійшли народні депутати, представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств і відомств, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, органів місцевого самоврядування та їхніх об'єднань, науково-дослідних установ. На засіданнях цього представницького органу обговорювали питання, пов'язані з реалізацією конституційних гарантій для місцевого самоврядування, розробленням Модельного статуту територіальної громади, проекту Програми державної підтримки та розвитку місцевого самоврядування в Україні, проекту Закону «Про комунальну власність» та інших законопроектів. Проте ця діяльність виявилась неефективною й Координаційну раду ліквідували. На думку експертів Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, цей факт став першою та, на жаль, невдалою спробою комплексного підходу до інституційного забезпечення регіонального розвитку в Україні.

При Президентіві певний час діяла також Рада регіонів з подібними функціями. Ефективність її діяльності також було поставлено під сумнів, що й спонукало Фонд сприяння місцевому самоврядуванню ініціювати реформування Ради регіонів при Президентіві України. За результатами розгляду наданих Фондом матеріалів було видано Указ Президента України «Про Національну раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування». До повноважень Національної ради, зокрема, належали питання:

- стратегії забезпечення сталого розвитку та вдосконалення державного будівництва в Україні, узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, раціональної побудови їх-

ньої системи, здійснення кадрової політики та роботи, державної регіональної політики;

- основних напрямів внутрішньої та зовнішньоекономічної політики України, пріоритетів збалансованого соціально-економічного розвитку держави загалом і регіонів;
- розвитку ресурсного, економічного й науково-технічного потенціалу на загальнодержавному та регіональному рівнях.

За час існування Національної ради відбулося три засідання, зокрема на одному з них розглянули проект Концепції державної регіональної політики.

Серйозною проблемою, що знижувала ефективність роботи Нацради та інших зазначених органів, була відсутність належного ресурсу, насамперед штатних працівників і брак відповідної нормативної регламентації їхньої діяльності.

Національна рада з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та регіонального розвитку була створена 27 квітня 2005 р. з постановкою таких завдань:

- внесення пропозицій щодо пріоритетів і механізмів реалізації державної політики в сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розроблення відповідних нормативно-правових актів, а також інституційного, інформаційного й іншого забезпечень; комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування;
- розвитку громадянського суспільства, форм безпосередньої демократії, вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми асоціаціями й іншими об'єднаннями, громадськими організаціями, підприємницькими структурами, забезпечення прозорості діяльності влади, залучення громадян, їхніх об'єднань до підготовки рішень загальнодержавного та місцевого значення, оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- подолання диспропорцій у розвитку регіонів, сталого розвитку територій, стимулювання зміцнення їхнього економічного потенціалу та підвищення інвестиційної привабливості, вдосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування, вдосконалення системи державних соціальних гарантій, адміністративних послуг населенню;
- впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Від травня 2006 року Указом Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президенті України» Нацраду було перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування. Отже, термін «регіональний розвиток» зник не лише з її назви, а й взагалі з тексту.

Хоча опосередковано і новостворена Рада має певні можливості долучитися до регіонального розвитку. Про це свідчить віднесення до її завдань серед інших розроблення та внесення пропозицій щодо:

- національної стратегії, пріоритетів і механізмів реалізації державної політики в сфері державотворення, державного управління, місцевого самоврядування, формування загальнодержавних та інших програм, підготовки концептуальних документів, нормативно-правових актів щодо цих питань, а також інституційного, інформаційного забезпечення впровадження зазначених актів;
- проведення адміністративної реформи, зокрема реформування системи органів виконавчої влади, державної та служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та місцевого самоврядування;

У травні 2006 р. під головуванням Президента відбулось установче засідання згаданої Нацради, на якому розглянули проект Концепції реформування державного управління та місцевого самоврядування й законодавчі ініціативи в сфері реформування органів влади, питання інституційного забезпечення адміністративної реформи України.

Особливе місце серед органів, що мають відношення до проблеми інституційного забезпечення регіонального розвитку, займає Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Він є центральною науково-методичною, консультативною та координаційною установою, створеною при Президентові України для підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Основні завдання Фонду такі:

- надання науково-методичної та консультативної допомоги в становленні та розвитку місцевого самоврядування;
- координація зусиль вітчизняних асоціацій та інших громадських організацій, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;
- сприяння органам місцевого самоврядування в розвитку демократичних форм і методів їхньої роботи;
- сприяння утвердженню правових засад у діяльності органів місцевого самоврядування;
- вироблення на основі вітчизняного та міжнародного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування.

Фонд досліджує проблеми взаємодії ОМС з центральними й місцевими органами державної виконавчої влади; бере участь у розробленні проектів законів, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів стосовно розвитку місцевого самоврядування та здійснює експертизу таких проектів; розробляє проекти нормативних актів самоврядних та місцевих органів державної виконавчої влади й методичні матеріали з питань організації та діяльності ОМС; бере участь у заходах, спрямованих на підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади; сприяє розвитку та вдосконаленню інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування, а також місцевих органів державної виконавчої влади; координує діяльність неурядових установ і організацій, спрямовану на вивчення в Україні міжнародного досвіду.

Діяльність Фонду на сучасному етапі зорієнтована на адаптацію правової системи України до європейських стандартів.

## **2.4. Реалізація державної політики: Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади**

### **2.4.1. Кабінет Міністрів України**

Уряди більшості країн світу відіграють ключову роль у реалізації регіональної політики — як здійснюючи нормотворчу діяльність, так і безпосередньо чи через інші підпорядковані їм органи виконавчої влади, втілюючи регіональну політику.

Урядові акти передусім визначають різноманітні програми та стратегії регіонального розвитку.

Наприклад, рішенням уряду Чеської Республіки затверджують Державну програму регіонального розвитку, яку розробляє Міністерство місцевого розвитку на основі аналізу показників економічного й соціального поступу в окремих регіонах і відповідно до ст. 6 Закону «Про підтримку регіонального розвитку». Кошти, необхідні для виконання такої програми, закладають у державному бюджеті в обсязі, пропонованому урядом і схваленому палатою депутатів парламенту Чеської Республіки.

Кабінет міністрів Болгарії затверджує Національну програму регіонального розвитку та критерії визначення території макрорегіонів.

Базовим документом в Естонії є урядова Стратегія регіонального розвитку, яка пріоритетами визначила не перерозподіл державних коштів, а використання внутрішнього потенціалу кожного регіону, заохочення місцевих ініціатив і залучення громадськості до регіонального управління. З огляду на особливості геополітичного розташування Естонії до завдань регіональної політики належать просторове збалансування щільності населення в різних регіонах, сталий еколого-економічний розвиток та забезпечення інтеграції територій.

У межах своїх повноважень КМУ може здійснювати право законодавчої ініціативи у сфері регіональної політики, здійснювати власну нормотворчу діяльність і забезпечувати реалізацію державної регіональної політики підпорядкованими та підконтрольними йому органами.

Щодо першої з перерахованих функцій Кабінет Міністрів України розробив лише один проект закону, який до Верховної Ради вніс Президент України, згодом він перетворився на Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Але при цьому слід мати на увазі, що практично всі проекти законів, запропоновані урядом, містять ті чи інші «регіональні» аспекти.

Упродовж останніх років пліднішою була власна нормотворча робота Кабінету Міністрів. 21 липня 2006 року уряд схвалив Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року (передбачена законом «Про стимулювання розвитку регіонів»). Її мета полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з міркувань національних потреб та інтересів. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку у країнах ЄС, Центральної та Східної Європи й СНД.

Регіональній проблемі також присвячено розділ 10 Постанови Кабінету Міністрів «Про прогноз економічного і соціального розвитку України на 2002 — 2006 рр». Констатуючи поглиблення регіональних диспропорцій у 1995 — 2000 рр., розробники прогнозу стверджують, що буде створено передумови

для зменшення їх. Порядок її здійснення регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 р. «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів». Цим актом визначено 35 показників, за якими слід визначати рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Більшість із них стосується економіки регіону, але окремі (наприклад, темп зростання (зниження) реальної заробітної плати, рівень зайнятості населення у віці 15 — 70 років) дають певне уявлення про стан соціальної сфери регіону. На жаль, у переліку показників немає тих, які характеризували б екологічний та інші потенціали регіону. Це зумовлено специфікою обліку таких статистичних показників. Зокрема, вітчизняна система обліку звітності та статистики не дає змоги отримувати їх у періодичному вимірі задля динамічного оцінювання соціально-економічного розвитку. Це, у свою чергу, унеможливорює отримання якнайповнішої інформації про розвиток регіону.

Джерелами інформаційного забезпечення комплексного оцінювання, відповідно до Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів, є дані Державного комітету статистики, Державної податкової адміністрації, Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства палива та енергетики, НАК «Нафтогаз України». Зважаючи на високий ступінь тінізації вітчизняної економіки та доходів населення, високу питому вагу нелегальної міграції, на нашу думку, доцільно було б розглянути можливість розширення інформаційної бази за рахунок внесення даних спеціальних соціологічних опитувань, інформації незалежних аналітичних центрів та окремих експертів, що здійснювалося б регулярно.

Для узгодження позицій щодо законодавчого врегулювання нагальних питань соціально-економічного розвитку України створюють спільні парламентсько-урядові робочі групи. Останні працюють, зокрема, аби представити узгоджену позицію Кабінету Міністрів України з питань реалізації державної політики на пленарних засіданнях Верховної Ради України, в її комітетах, депутатських фракціях і групах, а також під час проведення дня Уряду у Верховній Раді України та парламентських слухань.

#### ***2.4.2. Урядовий комітет з регіональної політики.***

##### ***Віце-прем'єр-міністр з регіональної політики.***

##### ***Центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики***

У складі Кабінету міністрів України 14 жовтня 2005 р. було створено сім урядових комітетів, які під головуванням профільних віце-прем'єрів і за участі міністрів розглядали проекти урядових актів і приймали узгоджені рішення. Одним з таких комітетів став Урядовий комітет з регіональної політики, який так і не розпочав своєї роботи через фактичне скасування посади віце-прем'єр-міністра з регіональної політики та переходом Р. Безсмертного, який перебував на цій посаді, на іншу роботу (29 листопада 2005 р.).

Звичайно, значення Урядового комітету досить обмежене, адже він не приймає власних рішень, а лише готує їх до засідань Кабміну. З іншого боку, в короткостроковій перспективі — до утворення профільного міністерства та міжвідомчих органів — Урядовий комітет мав потенційні можливості виконати функції хоча б координаційного органу, з огляду на участь у ньому заступників міністра фінансів і міністра економіки, які стали членами кожного урядового комітету, зокрема й з регіональної політики.

Запровадження посади віце-прем'єр-міністра з регіональної політики, який очолив відповідний урядовий комітет, продемонструвало більш адекватне розуміння владою значення регіональної політики, зміст якої не вичерпується суто питаннями економічного розвитку, а тому такі її складники, як екологія та соціальна спрямованість, погано корелюються з власне економічними чинниками. За короткий (7 місяців в уряді Ю. Тимошенко та 2 місяці — Ю. Єханурова) термін існування такої посади віце-прем'єр з регіональної політики зосереджувався переважно на проблемі реформування адміністративно-територіального устрою й практично не займався власне питаннями регіонального розвитку. Цим пояснюється й те, що протягом короткого періоду свого існування Урядовий комітет з регіональної політики не розглянув жодного питання, тоді як на одне засідання Комітету економічної політики виносили в середньому 17 питань.

Деякі країни зіткнулися з тим, що за відсутності спеціалізованого міністерства відбувається (без вагомих підстав) постійний перерозподіл компетенції та ресурсів, спрямовуваних на регіональну політику, між іншими міністерствами, що значно зменшує її ефективність.

Відсутність потужного координаційного центру, наділеного відповідними повноваженнями, призводить до того, що міністерства й надалі діють порізно, провадячи свою власну «регіональну політику» зі своїм бюджетом і програмами. Адже низка міністерств мають департаменти чи інші підрозділи, що здійснюють свою «відомчу» регіональну політику.

Оскільки п. 9 ст. 116 Конституції України передбачає, що Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, а за попереднього періоду в уряді не було жодного посадовця, який би безпосередньо відповідав за це, саме віце-прем'єр-міністр здатний забезпечити таку функцію стосовно регіональної політики.

У контексті здійснення координаційної та спрямовувальної функцій щодо регіональної політики віце-прем'єр-міністр мав би змогу впливати на здійснення адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, удосконалення територіальної бази місцевого самоврядування, статусу районних і обласних рад тощо.

Діяльність віце-прем'єр-міністра з регіональної політики була б набагато ефективнішою з переходом до схеми, коли він одночасно очолював би профільне міністерство — регіональної політики (регіонального розвитку). Така схема дає змогу усунути суперечності між віце-прем'єрами й профільними міністрами, підвищити якість та оперативність прийняття управлінських рішень у країні, яка стоїть на порозі здійснення адміністративно-територіальної та суміжних реформ. Саме посада віце-прем'єр-міністра з регіональної політики сприяла б успішному виконанню функції інституційної пам'яті в умовах реформування центральних і місцевих органів влади, дотичних до проблеми регіонального розвитку. На жаль, в уряді В. Януковича (зразка 2006 р.) посада регіонального віце-прем'єра була функціонально обмеженою через поєднання посад віце-прем'єр-міністра та міністра будівництва, архітектури й житлово-комунального господарства.

У багатьох країнах Західної Європи обов'язок здійснювати державну політику розвитку регіонів покладено на неспеціалізовані міністерства. Наприклад, у ФРН це Федеральне міністерство транспорту, будівництва та житла, в Іспанії — Міністерство економіки та фінансів, в Італії — Міністерство промисловості.

У їхньому складі функціонують департаменти або інші структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо спрямована на регіональний розвиток і реалізацію регіональної політики.

Президент України, затвердивши Концепцію регіональної політики, зобов'язав уряд визначити центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування.

На виконання Указу Президента уряд видав розпорядження від 13 вересня 2001 р. «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики», які передбачали розроблення проекту Указу Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України «Про Міністерство економіки України» щодо визначення Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції центральним органом виконавчої влади щодо регіональної політики та підтримки місцевого самоврядування. В результаті цього в складі зазначеного міністерства було створено департамент регіонального розвитку, який структурно належав до блоку економічної стратегії.

Головними завданнями щодо реалізації державної регіональної політики Міністерство економіки визначило створення умов для динамічного соціально-економічного розвитку регіонів, усунення основних регіональних диспропорцій, підтримку місцевого самоврядування, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання.

На виконання поставлених завдань Міністерство економіки розробило такі програмні документи:

- Основні засади (концептуальний варіант) Державної стратегії регіонального розвитку на 2003 — 2011 роки (погоджено зі співвиконавцями), якими визначені основні довго-, середньострокові та поточні пріоритети;
- Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку (схвалені наказом Міністерства економіки);
- Програму розвитку єврорегіонів (затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 29 квітня 2002 року «Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та єврорегіонів»), де означено основні завдання діяльності органів виконавчої влади в цій сфері. Програма, спрямована на створення належних умов для активізації участі регіонів України в транскордонному співробітництві, дасть змогу вивести його на якісно новий рівень, сприятиме інтеграції України до Європейського Союзу та розв'язанню нагальних соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних, інших проблем розвитку прикордонних регіонів.

Визначальним для чинної структури інституційного забезпечення регіонального розвитку є Департамент регіонального розвитку — структурний підрозділ центрального апарату Міністерства економіки. Директор департаменту регіонального розвитку безпосередньо підпорядкований заступникові міністра.

Мета діяльності департаменту — формувати пропозиції та реалізовувати державну політику щодо створення умов для динамічного, збалансованого регіонального й місцевого розвитку, зменшення основних територіальних диспропорцій, активізації ресурсного потенціалу та зміцнення конкурентності регіонів.

Відповідно до вказаної мети на департамент покладено виконання таких завдань:

- розроблення засад і забезпечення в межах повноважень реалізації державної політики регіонального розвитку та місцевого самоврядування, координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади в цій сфері;
- аналіз стану й тенденцій економічного та соціального розвитку регіонів, розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності механізмів стимулювання їхнього розвитку та регіонального вирівнювання;
- розроблення та запровадження механізмів стимулювання розвитку депресивних територій, надання державної допомоги регіонам через субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів із запобігання аваріям і техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, виконання інвестиційних проектів;
- організаційне забезпечення взаємодії структурних підрозділів міністерства з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- проведення моніторингу й аналізу роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної регіональної політики, розроблення та реалізація в межах своїх повноважень заходів щодо вирішення питань оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади, взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та ОМС, формування економічно достатніх територіальних громад, зміцнення їхньої матеріально-фінансової бази, сприяння комплексному соціально-економічному розвитку населених пунктів;
- формування та реалізація державної політики щодо розвитку транскордонного й міжрегіонального співробітництва, підтримки розвитку співпраці між регіонами України та регіонами країн ЄС і країн — кандидатів у рамках єврорегіонів;
- реалізація державної політики в сфері житлово-комунального господарства;
- сприяння створенню належних умов для забезпечення реалізації місцевими органами виконавчої влади, ОМС та територіальними громадами прав і повноважень, визначених Конституцією й законами України, розроблення в межах своїх повноважень проектів нормативно-правових актів з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, пропозицій і рекомендацій щодо розв'язання актуальних проблем у цій сфері.

Структура департаменту змінювалася з реформуванням самого міністерства та змінами пріоритетів регіональної політики.

На час написання цього матеріалу до складу департаменту регіонального розвитку Міністерства економіки належать такі відділи:

- відділ середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку;
- відділ стимулювання розвитку регіонів;
- відділ моніторингу розвитку регіонів;
- відділ координації регіональних економічних служб;
- відділ економіки житлово-комунального господарства;
- відділ транскордонного співробітництва.

Департамент регіонального розвитку дотичний до процесів стимулювання розвитку регіонів передусім через відділ планування регіонального розвитку, який опрацьовує відповідні угоди, та відділ моніторингу розвитку регіонів, який відстежує критерії депресивності. Інформацію щодо цього питання надають місцеві держадміністрації.

Щороку здійснюється аналіз економічного й соціального розвитку регіонів, в основу якого покладено моніторинг таких показників як: темпи зростання промислового виробництва, виробництва сільськогосподарської продукції, показники зовнішньоекономічної, інвестиційної діяльності, динаміка доходів населення, рівень зареєстрованого безробіття тощо. Задля цього використовують усі доступні джерела — як відомчі, так і ресурси недержавного сектору.

Одна з форм роботи департаменту — спілкування з керівниками економічних, фінансових управлінь місцевих держадміністрацій і державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, в перебігу яких:

- здійснюється аналіз результативності і розглядаються прогнозні показники економічного й соціального розвитку регіонів;
- визначаються основні заходи щодо підвищення економічної активності в регіонах, збільшення доходів державного та місцевого бюджетів, зменшення податкового боргу суб'єктів господарювання;
- аналізуються проблемні питання регіонального розвитку, що потребують державної підтримки, що їх направляють центральним органам виконавчої влади для опрацювання та врахування в подальшій роботі.

Важливий напрямок діяльності Мінекономіки — запровадження стратегічного планування регіонального розвитку на державному й місцевому рівнях. З цією метою було прийнято Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджені наказом Мінекономіки № 224 від 29 липня 2002 р. Цим документом передбачено здійснювати комплексне оцінювання результатів соціально-економічного розвитку АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя з метою аналізу змін у соціально-економічному розвитку та впливу місцевих органів виконавчої влади на поліпшення стану справ.

За поданням Мінекономіки прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» (від 04.02.2004 р. № 113), якою затверджена методика визначення рейтингу соціально-економічного розвитку регіонів. Прийняття постанови дало змогу визначати комплексну оцінку соціально-економічного розвитку регіонів за єдиними методологічними підходами. На виконання зазначеної постанови щоквартально здійснюється комплексне оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Мінекономіки провадить моніторинг виконання заходів щодо реалізації Концепції державної регіональної політики. Зокрема, щомісячно готують відповідний документ — Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України. Розроблено та щомісячно актуалізуються паспорти 27 регіонів (основні показники соціально-економічного розвитку регіонів).

Для забезпечення узгодження політики розвитку регіонів з пріоритетними напрямами соціально-економічного розвитку держави за формування проектів Державної програми економічного й соціального розвитку та Державного бюд-

жету України Мінекономіки, Мінфін та ДПА починаючи від 2003 року щорічно формували міжвідомчу робочу групу з аналізу основних показників економічного й соціального розвитку АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, розроблення заходів з нарощування доходів бюджету на відповідній території та стимулювання розвитку регіонів. За підсумками її роботи уряду надають пропозиції щодо проблемних питань, вирішення яких потребує підтримки держави, механізмів збільшення доходів державного та місцевих бюджетів. Загалом же співпраця з іншими міністерствами в сфері забезпечення регіонального розвитку не є чітко інституціоналізованою, тому певною мірою кожне міністерство здійснює «власну» регіональну політику, що дає підстави порушувати питання про доцільність утворення окремого спеціалізованого міністерства регіонального розвитку.

Експерти вказують також на недостатній рівень співпраці департаменту Мінекономіки із Секретаріатом Президента України, яка вичерпується фактично епізодичним спілкуванням та інформуванням про результати щомісячного моніторингу рейтингу регіонів.

Одним із завдань Мінекономіки як органу, що покликаний реалізовувати регіональну політику в Україні, є впровадження нових інструментів регіональної політики, спрямованих на зменшення рівня територіальної диференціації соціального й економічного розвитку регіонів.

З цією метою Мінекономіки здійснює значну нормотворчу та законопроектну роботу, спрямовану на зменшення рівня територіальної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів:

- розроблено проект Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який Верховна Рада ухвалила 8 вересня 2005 р.;
- розроблено проект Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (від 04.03.2004 №1580"IV). Прийняття його має дати поштовх комплексному розвитку малих міст, поліпшенню інвестиційного клімату, стану міського господарства, а також збереженню архітектурно-містобудівної спадщини та покращенню умов життєдіяльності населення. Програма сприятиме залученню коштів державного та місцевих бюджетів, фізичних і юридичних осіб України та інших держав до виконання заходів соціально-економічного розвитку малих міст;
- розроблено проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про статус гірських населених пунктів в Україні» (29.06.2004 №1928»IV), що дасть змогу поліпшити умови життя мешканців, які проживають у складних природно-кліматичних умовах, та їхній соціальний захист; передбачено збільшити кількість населених пунктів, які дістануть статус гірських;
- внесено Постанову Кабінету Міністрів України від 24.10.2004 № 1430 «Про доповнення до переліку населених пунктів, яким надається статус гірських», яка спрямована на забезпечення державних гарантій соціального захисту жителів гірських населених пунктів.

З метою стимулювання розвитку окремих регіонів протягом останніх років за поданням Мінекономіки Кабінет Міністрів України прийняв низку програм і заходів, моніторинг яких здійснює Міністерство на постійній основі, зокрема:

- Комплексна програма еколого-економічного та соціального розвитку гірської Рахівщини на період 1998 — 2005 рр.;
- Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення;
- Програма радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003 — 2012 роки;
- Програма комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004 — 2010 роки;
- Заходи щодо розв'язання соціально-економічних проблем Херсонської області;
- Комплексна програма подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі;
- Програма комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших населених пунктів, розташованих на прилеглий до нього території, на 2005 — 2010 роки;
- План заходів щодо демілітаризації, екологічного оздоровлення та подальшого економічного, соціального і культурного розвитку зони Балаклавської бухти м. Севастополя на 2003 — 2010 роки;
- Програма розвитку Криму як цілорічного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру;
- Державна програма розвитку Всеукраїнської дитячої оздоровниці — курорту Євпаторія на 2004 — 2010 роки;
- Додаткові заходи з розв'язання проблем в економічній та соціальній сферах Автономної Республіки Крим;
- Заходи з інженерного захисту та облаштування о. Коса Тузла;
- Програма комплексного соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2005 — 2015 роки.

Одним із завдань Мінекономіки в сфері регіональної політики передбачалось підвищення ефективності функціонування спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку. З метою забезпечення оптимізації умов діяльності СЕЗ та ТПР було прийнято низку нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, значна частина з яких втратила свою чинність. На момент написання цього матеріалу Уряд В. Януковича у 2006 році прийняв політичне рішення про відновлення СЕЗ та ТПР.

Мінекономіки здійснює значну роботу щодо вдосконалення нормативно-правового поля стосовно регулювання розвитку транскордонного співробітництва та функціонування єврорегіонів з метою створення умов для розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в транскордонному співробітництві та врегулювання питань фінансової підтримки розвитку останнього.

У 2004 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про транскордонне співробітництво» (від 24.06.2004 р. № 1861»IV), що його розробили Мінекономіки разом з іншими органами виконавчої влади. Зазначеним законом визначено умови реалізації основних положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, міждержавних і міжурядових угод між Україною та країнами, з якими вона має спільні кордони, щодо співробітництва в розв'язанні проблем сталого розвитку

регіонів України, що сприятиме динамічному, збалансованому соціально-економічному розвитку регіонів та інтеграції України до Європейського Союзу.

Представники Мінекономіки, Львівської, Волинської та Закарпатської обласних державних адміністрацій і регіональних недержавних установ брали участь у засіданнях тристоронніх робочих груп з метою координації дій щодо розроблення програм розвитку сусідських відносин на 2004 — 2006 роки Польща — Україна — Білорусь та Угорщина — Словаччина — Україна. За участі зазначених органів влади протягом 2004 року розробляли Програму сусідства Польща — Білорусь — Україна Інтеррег III А/Тасіс СВС на 2004 — 2006 роки та Програму сусідства Угорщина — Словаччина — Україна Інтеррег III А/Тасіс СВС на 2004 — 2006 роки, які головні розробники (Польща й Угорщина) направили до відповідного директорату Європейського Союзу.

Особливого значення розвиток транскордонного співробітництва набув у зв'язку з розширенням Європейського Союзу та запровадженням у 2004 році *нового інструменту сусідства* на європейському континенті, першим кроком якого є впровадження програм сусідства: Польща — Білорусь — Україна, Словаччина — Угорщина — Україна та Румунія — Україна. Реалізація програм сусідства спрямована передусім на поліпшення соціально-економічного становища в прикордонних регіонах, розвиток інфраструктури, реалізація їх сприятиме покращенню інвестиційного клімату.

До створення Міністерства архітектури до напрямів діяльності Мінекономіки належало також реформування економіки житлово-комунального господарства.

Важливим здобутком Мінекономіки є розробка проекту Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004 — 2015 роки та на виконання Закону «Про стимулювання розвитку регіонів». Цю Стратегію затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 21 липня 2006 р. Її мета полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з огляду на загальнонаціональні потреби й інтереси на період до 2015 року. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку в країнах Європейського Союзу, Центральної та Східної Європи й СНД.

Ще один напрямок діяльності Міністерства економіки — гармонізація регіональної політики України зі стандартами, прийнятими в Європейському Союзі. Зокрема, це означає запровадження об'єктивних і прозорих критеріїв оцінювання рівня розвитку регіону й адресності з метою підвищення ефективності державної підтримки в депресивних регіонах.

### **2.4.3. Інші центральні органи виконавчої влади**

На сьогодні ключовим органом державної влади за впливовістю на процеси регіонального розвитку залишається Міністерство фінансів. Саме тут вирішуються питання про розмір і черговість надання регіонам коштів з державного бюджету. При цьому позицію Міністерства в спілкуваннях з регіонами формує традиційна проблема браку коштів. Натомість навіть заплановані й відповідно схвалені заходи середньо- та довгострокового характеру часто стають жертвами ситуації з поточним наповненням казни.

Водночас слід визнати, що Департамент територіальних бюджетів міністерства пропонує найближчим часом реалізувати низку заходів задля зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, посилення заохочувальних чинників у роботі органів місцевого самоврядування щодо наповнюваності доходів бюджету, впорядкування основних видаткових повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності (наближення фінансування до рівня, де їх надають).

Вказані напрями відтворено за підготування проекту «Основних напрямів бюджетної політики на 2007 рік», в якому пріоритетні завдання та головні параметри бюджетної політики в частині реформування бюджетної сфери визначаються на основі таких принципів:

- передавання владних функцій та відповідних бюджетних ресурсів з центрального й обласного рівнів бюджетам територіальних громад;
- розширення податкової бази бюджетів територіальних громад;
- регіональний розвиток і посилення ролі місцевого самоврядування.

Зокрема, проектом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 року № 679 «Про схвалення проекту Основних напрямів державної політики на 2007 рік», передбачено збільшення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами, що передбачає передавання їм державних повноважень і відповідних бюджетних ресурсів з центрального та обласного рівнів, розширення податкової бази таких бюджетів.

Загалом елементи регіональних функцій і відповідні підрозділи є фактично в кожному галузевому міністерстві.

У цьому контексті слід виділити Міністерство транспорту та зв'язку, завдяки якому останнім часом втілюють низку великих інфраструктурних проектів з розвитку міжнародних транспортних коридорів (за рахунок кредитів міжнародних фінансових установ).

Регіональний розвиток можна оцінити тільки з урахуванням його екологічного складника. Тому в контексті дослідження інституційного механізму регіонального розвитку слід відзначити також діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища, яке запроваджує регіональні системи моніторингу довкілля. З цією метою створено Міжвідомчу комісію з питань моніторингу довкілля.

Міністерства мають змогу впливати на соціально-економічну ситуацію в регіонах у своїй сфері відповідальності, зокрема й певні можливості визначати обсяги та напрямки фінансування галузі в регіонах (у передбачених Державним бюджетом межах) в межах галузевих функцій.

## **2.5. Реалізація державної регіональної політики: взаємодія «центр — регіони»**

### **2.5.1. Взаємодія місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері регіонального розвитку**

Дедалі більша складність проблем, що виникають у відносинах сучасних унітарних держав з регіонами, та розширення кола учасників, які беруть участь у виробленні й реалізації регіональної політики, посилюють значення субнаціонального рівня управління та самоврядування й спонукають аналізувати його переваги та недоліки в інституційному механізмі регіонального розвитку.

Нові підходи в регіональній політиці європейських держав усе більше спрямовуються на передання повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони тепер можуть самі розвивати власні території й підвищувати свою конкурентоспроможність. Міністерства й інші центральні органи влади діють переважно як координатори та партнери регіонального розвитку, що його здійснюють самі регіони.

Ефективність державного регулювання розвитку регіонів і регіонального управління суттєво залежить від взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади, місцевими (на рівні регіонів) органами державної виконавчої влади та органами регіонального (обласного) самоврядування, а також від оптимальної системи організації влади безпосередньо на рівні субнаціональних регіонів первинного поділу. Важливе значення має нормативне закріплення правового статусу й повноважень органів влади, що діють на цьому рівні.

У країнах Центральної Європи напередодні вступу до ЄС регіональний адміністративний рівень був слабким, або його не було зовсім. Однак з часом виникали нові регіони, що відповідали критеріям Європейської Комісії (регіони рівня NUTS II або III).

У Болгарії на рівні регіону найбільші повноваження у формуванні програм його розвитку належить губернаторові, який несе відповідальність за розроблення й громадське обговорення стратегії розвитку регіону та втілення її. До Регіональної ради розвитку, яку теж, до речі, очолює губернатор, входять мери найбільших муніципалітетів і представники громадських та підприємницьких структур, однак вона виконує лише дорадчі функції при адміністрації губернатора. Розроблену адміністрацією губернатора програму регіонального розвитку затверджують у Міністерстві територіального розвитку, житла та будівництва.

У Румунії основою інституційного механізму реалізації регіональної політики є агентства регіонального розвитку, які координують виконання регіональних програм і об'єднують представників виборних повітових рад, національного уряду, асоціації муніципалітетів, торгово-промислових палат, профспілок, об'єднань підприємців.

Пошук оптимальної моделі інституційного механізму, що здійснює державну регіональну політику в центральноевропейських країнах, не був простим і супроводжувався певними помилками. Зокрема, свого часу тут траплялося певне ослаблення представницьких органів регіонального рівня та різке збільшення одиниць місцевого самоврядування базового рівня, які утворювалися після ухвалення впродовж 1990 — 1992 рр. законів про місцеве самоврядування в Чехії,

Словаччині, Польщі та Угорщині. Наприклад, у Чехії на початку 90-х рр. було ліквідовано регіональні (крайові) представницькі органи влади, а управління здійснювали винятково органи виконавчої влади. Подібна ситуація виникла в Польщі, де в умовах відсутності представницького органу на рівні дореформеного воєводства владу здійснювала адміністрація призначуваного і підзвітного центральному урядові воєводи. Такі тенденції не збігалися з організацією регіонального управління в державах-членах Європейського Союзу, і пізніше від них відмовилися.

В Україні питання інституційного забезпечення розвитку на рівні регіонів регулює Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, який, по суті, є базовим. Саме на підставі цього закону було розроблено законопроекти (робота над деякими з них триває), в яких мають бути регламентовані окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад: «Про комунальну власність», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про муніципальну міліцію», «Про місцеві референдуми», «Про символіку місцевого самоврядування» тощо. Необхідність прийняття зазначених законів передбачено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

У вітчизняному законодавстві немає поняття регіонального самоврядування, хоча практика діяльності обласних рад підтверджує його існування де-факто. Експерти Конгресу місцевих і регіональних влад Європи стверджують, що Конституція України повинна оперувати поняттям регіонального самоврядування, яке відрізняється від місцевого.

Обласні ради наділені великим обсягом повноважень, але проблемою лишається їхня здатність здійснювати їх. Ефективність регіональної політики значною мірою залежить від посилення виконавчої спроможності обласних рад як виборних органів. Адже їхня роль, як правило, зводиться до формалізації рішень, що їх приймають регіональні органи державної виконавчої влади. Найбільш негативно така практика впливає на бюджетно-фінансові відносини, а також на можливість чітко розподіляти повноваження між рівнями управління щодо надання послуг населенню.

В Україні першу спробу законодавчого розподілу повноважень між органами держави та місцевим самоврядуванням було зроблено в Конституційному договорі, укладеному у 1995 р. Принцип розподілу повноважень зафіксовано також у Конституції, яка визначає повноваження місцевих державних адміністрацій, місцевого самоврядування та делегування повноважень, і Законах «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації».

Усі ці повноваження ґрунтуються на принципах галузевої компетенції, хоча управлінська наука дедалі більше схиляється до необхідності запровадити міжгалузеве функціональне управління. Галузева компетенція на регіональному рівні поділяється на три види:

- виключна компетенція місцевих державних адміністрацій;
- суміжна компетенція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- виключна компетенція органів місцевого самоврядування.

### **2.5.2. Власні та суміжні повноваження місцевих органів державної виконавчої влади та регіонального самоврядування**

Практика регіонального розвитку дає підстави стверджувати, що в умовах сучасної України на розвиток і функціонування регіонів суттєво впливають регіональні органи виконавчої влади, що діють на рівні областей і здійснюють організаційно-розпорядчі функції — обласні державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

На сьогодні до компетенції обласних державних адміністрацій у галузі соціально-економічного розвитку (відповідно до вимог Закону України «Про місцеві державні адміністрації») належить: розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку і подання їх на затвердження відповідній раді; забезпечення їх виконання, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної області балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, подання обласній раді висновків щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств незалежно від форм власності; внесення за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозицій про створення спеціальних економічних зон; розроблення та внесення пропозицій до проектів державних програм соціального й економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів і проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їхнього фінансово-економічного забезпечення.

У свою чергу, обласні ради наділені такими повноваженнями: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; затвердження обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення; вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передавання в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні обласних рад; регулювання земельних відносин; делегування обласним державним адміністраціям окремих повноважень обласних рад; надання згоди на передачу об'єктів з державної у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; затвердження відповідно до законодавства правил забудови та благоустрою населених пунктів області.

На сьогодні обласні державні адміністрації фактично перетворились на квазі-виконавчі органи обласних рад. Останні, проте, не беруть участі у формуванні їх, що ускладнює процеси функціонування ефективної системи місцевої влади.

Задля подолання цих негативних тенденцій необхідно внести зміни до законодавства з метою розширення контрольних функцій обласних рад у контексті оптимізації механізму державного стимулювання розвитку регіонів та відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні.

У ч. 4 ст. 140 Основного Закону України зазначено, що обласні ради (як і районні) — це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Правовий статус обласних та районних рад характеризується певними особливостями, зумовленими насамперед тією обставиною, що відповідно до п. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, а також переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Аналіз цього конституційного положення та особливо досвід функціонування органів місцевої влади свідчать про гостру необхідність подальшого реформування чинної системи місцевого самоврядування з метою посилення власної правосуб'єктності регіонів.

Серйозною проблемою, яка значно ускладнює поступ регіонального розвитку, залишається взаємодія місцевих органів державної виконавчої влади та відповідних представницьких органів. На сьогодні найбільша кількість владних повноважень на регіональному рівні належить до суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та ОМС (детальніше про які йтиметься в наступному розділі), що суперечить сучасним тенденціям регіонального управління та розвитку. На практиці це призводить до конкуренції компетенцій, невиправданого втручання органів державної виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування, паралелізму та дублювання при вирішенні конкретних питань розвитку територіальних громад і регіонів.

Виходом з цієї ситуації могло б бути закріплення на законодавчому рівні норми про те, що один об'єкт не може належати до сфери управління двох суб'єктів. Але на сьогодні видається реальнішою можливість чіткіше визначити виняткову компетенцію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а сферу суміжної компетенції звести до мінімуму.

### ***2.5.3. Характеристика системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин як елементу інституційного забезпечення регіональної політики***

В силу очевидних причин, особливо яскраво проілюстрованих українською практикою останнього десятиріччя, інституційне забезпечення регіональної політики дуже тісно пов'язане з поняттям «забезпеченість місцевих бюджетів». Справді, споміж необхідних умов ефективності інституцій регіональної політики чи не насамперед ідеться про фінансову самодостатність місцевих бюджетів та їхню спроможність до ресурсного забезпечення розвитку відповідних територій.

Хоча система розподілу бюджетних коштів в Україні наразі не відзначається високою ефективністю, є вже чималий досвід (зокрема й успішний) реформування її як на державному, так і на місцевому рівнях. Розвиток бюджетної системи в Україні можна умовно поділити на два періоди, вододілом для яких є прийняття Бюджетного кодексу (в червні 2001 року).

Характерною ознакою першого етапу становлення бюджетної системи України був «ручний» розподіл ресурсів і залишковий принцип фінансування заходів регіональної політики, особливо щодо слаборозвинених та депресивних територій (окрім шахтарських).

До прийняття Бюджетного кодексу системи місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин як такої практично не існувало, як не було й законодавчої бази для її побудови. В Законі «Про бюджетну систему України» міжбюджетні відносини не було визначено, а саму бюджетну систему розглядали як простий перелік бюджетів — Державного, бюджету АР Крим та місцевих бюджетів.

Такий підхід сприяв домінуванню «ручного» управління міжбюджетними відносинами. Формально Кабінет Міністрів України мав подавати на затвердження Верховній Раді техніко-економічні обґрунтування відрахувань, дотацій і субвенцій до місцевих бюджетів. Основою для визначення обсягів трансфертів слугували статистичні дані про економічний, соціальний, природний та екологічний стани адміністративно-територіальних одиниць, а також інформація про урядові й місцеві програми подолання регіональних диспропорцій.

Однак реально формування місцевих бюджетів відбувалося за принципом «освоєння фондів» і залежало від кількості бюджетних установ на відповідній території. Визначальну роль відігравав суб'єктивний чинник: здатність місцевих керівників «вибивати» кошти й дотації у вищих ешелонах влади.

Із прийняттям Бюджетного кодексу України структура міжбюджетних взаємин законодавчо була оформлена в систему, хоча на практиці до ефективного функціонування її як такої все ще потрібен час. Головними досягненнями прийняття кодексу стало чітке законодавче визначення взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами, визначення правил розподілу й перерозподілу державних коштів.

Зокрема, було запроваджено «формульний підхід» до визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Його застосування мало подолати проблему нерівномірності розподілу бюджетних коштів між окремими регіонами й забезпечити прозорість процесу визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавством за бюджетами окремих рівнів, та ресурсами відповідних бюджетів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Вирівнювання доходів адміністративно-територіальних одиниць здійснюється за допомогою міжбюджетних трансфертів. Відповідно до законодавства міжбюджетні трансферти — це кошти, що безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Можна поділити трансферти, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам на:

- дотації вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст з особливим статусом (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення;
- субвенції на здійснення програм соціального захисту, на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування, на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, установлених державою, на виконання інвестиційних проектів та інші цілі.

У міжнародній практиці система трансфертів, як правило, застосовується для вирівнювання доходів з метою підтримки регіонів з найслабшою дохідною базою. Значну диференціацію регіонів за рівнем наповнення дохідної частини можна пояснити як географічними, так і виробничими чинниками — галузевою особливістю регіонів, наявністю інфраструктури тощо.

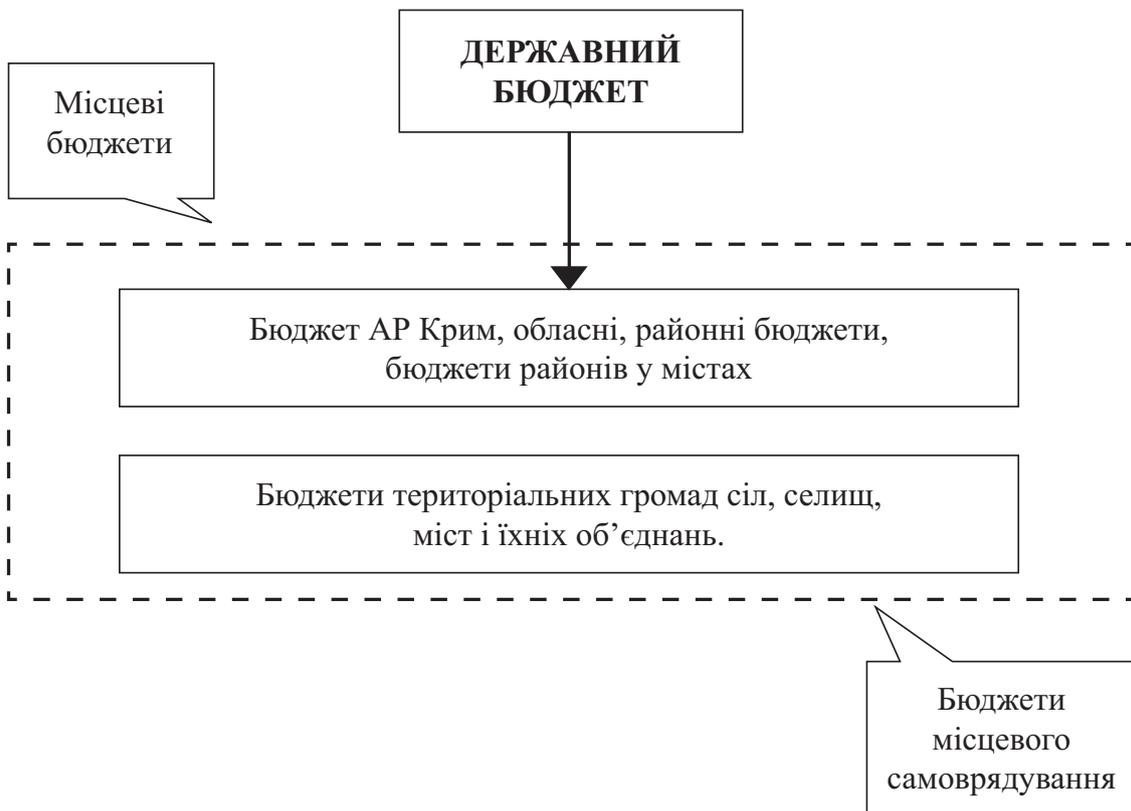
З іншого боку, з'являється загроза зворотного результату, коли місцеві бюджети отримують більше трансфертів за менших обсягів збирання податків на місцевому рівні. Величина трансфертів має бути оптимальною й гарантувати надання послуг в усіх адміністративно-територіальних одиницях на рівних умовах.

Отже, система міжбюджетних відносин має бути спрямована на досягнення економічної ефективності та соціальної справедливості.

На сьогодні експерти розходяться в оцінках результативності формульного підходу та його впливу на регіональний розвиток в Україні. Йдеться про те, що поряд з відносною «автоматизацією» процесу визначення обсягу міжбюджетних трансфертів формульний підхід лишається «податливим» за своєю суттю. Якщо до прийняття Бюджетного кодексу «потужні» регіони просто «вибивали» потрібну суму коштів, то сьогодні вони «вибивають» коригувальні коефіцієнти, які дають змогу дістати більшу частку бюджетного фінансування.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів свідчить, що значний вплив на формування дохідної бази мають трансферти з державного бюджету. Їхня частка протягом 2001 — 2004 років поступово підвищувалась і в 2004 році сягнула 42,5% (порівняно з 29% за 2001 рік).

Схематично структуру бюджетної системи України (відповідно до вимог Бюджетного кодексу) можна зобразити так:



Планування дохідної частини місцевих бюджетів здійснюється з урахуванням показників розвитку території та надходжень від кожного з видів місцевих податків. Додатково враховуються міжбюджетні трансферти, що їх розраховує Міністерство фінансів України, складаючи проект державного бюджету для кожного з обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів.

Міжбюджетні відносини нижчого рівня, тобто між районним та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань, визначаються подібно до міжбюджетних відносин вищого рівня на підставі формульного підходу. Останній визначений відповідно до Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» та Постанови КМУ від 31 грудня 2004 року «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин», якою визначено формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що їх передають до відповідного місцевого бюджету) між районним бюджетом або міськими та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ.

Застосування формульних розрахунків за визначення обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом або міськими та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ створює підстави для неупередженого розподілу обсягів зазначених трансфертів, застосування об'єктивних критеріїв щодо формування ефективних і збалансованих фінансових відносин між районним (міським) бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. Це перший крок до створення механізму ресурсного забезпечення регіонального розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Планування видаткової частини місцевих бюджетів здійснюють місцеві фінансові органи на підставі запитів головних розпорядників бюджетних коштів.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні в містах (якщо такі створено), селищні та сільські на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської рад не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва та Севастополя, міста Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) бюджету.

Ефективність інституційного забезпечення регіональної політики на окремій території безпосередньо залежить від ефективності здійснення місцевого самоврядування. Як уже зазначалось у попередніх розділах, реформування місцевого самоврядування має бути спрямоване на розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування з одночасною децентралізацією та переглядом функцій державної влади.

Для врегулювання відносин у бюджетній сфері необхідно врахувати такі пріоритети:

- упорядкування основних видаткових повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності (наближення фінансування послуг до рівня, де їх надають);
- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема через запровадження місцевого податку на нерухомість;

- удосконалення міжбюджетних відносин, що має стимулювати місцеві органи самоврядування підвищувати рівень надходжень за основними бюджетоутворювальними податками;
- підвищення самостійності органів місцевого самоврядування у формуванні відповідних бюджетів, надання законодавчо закріплених можливостей додаткового фінансового вирівнювання на рівні регіону;
- підвищення якості управління бюджетними коштами та вдосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Формування та використання фінансових ресурсів місцевими органами державної влади має визначатися на основі пріоритетів регіонального розвитку окремих територій, які, у свою чергу, мають бути сумісними зі стратегічними цілями розвитку держави. Водночас тенденції останніх років свідчать не на користь збільшення ролі місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні реалізації поточних (тактичних) завдань розвитку (не кажучи вже про стратегічні). Обмежені ресурси скеровуються зазвичай на поточні споживчі видатки, серед яких вагому частку займає заробітна плата працівників органів місцевого самоврядування.

Зокрема, у 2004 році питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України становила 24,9 відсотка, відповідно видатки місцевих бюджетів — 38,2 відсотка. У 2005 році частка місцевих бюджетів у зведеному зменшилась і за доходами становила 20,1 відсотка, а за видатками — 30,5 відсотка.

Рівень перерозподілу ВВП через місцевий бюджет в Україні у 2005 році за доходами становив 12,1 відсотка, за видатками — 12,3 відсотка.

*Довідково: у 2003 році рівень перерозподілу ВВП через доходи місцевого бюджету в Чехії становив 11,5%, в Угорщині — 12,9%, в Данії — 34,7%, в Російській Федерації — 15,6%, в Казахстані — 10,5%.*

Система міжбюджетних відносин в Україні потребує подальшого вдосконалення з урахуванням змін процедур справляння податків, функціонування бюджетних установ, підвищення забезпеченості бюджетними коштами пріоритетних заходів у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та інших. Головними питаннями залишаються:

- врахування екологічних відмінностей відповідних територій за визначення на державному рівні розрахункових показників видатків на охорону здоров'я;
- забезпечення індивідуального підходу до визначення бюджетних показників територій, які мають специфічний адміністративно-територіальний устрій, невелику чисельність населення та інші відмінності.

Для вирішення цих питань необхідно досягти максимального наближення видатків місцевих бюджетів до споживача.

Перегляд функцій центральних органів влади має визначити, надання яких адміністративних послуг можна передати на регіональний, обласний і районний рівні. Надання соціальних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, комунальні послуги, необхідно повністю передати місцевим органам державного управління.

Основним бюджетоутворювальним джерелом доходів місцевих бюджетів є надходження податку з доходів фізичних осіб. Питома вага надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2004 році знизилась до 31,8% порівняно з 39,4% у 2003 році, що пояснюється змінами в рівні ставок оподаткування.

Надходження з податку на прибуток підприємств ще в 2003 році перестали бути важливим джерелом, оскільки до місцевих бюджетів надходить лише податок з комунальної власності. Тому його частка в структурі доходів у 2004 році дорівнювала 0,3%, тоді як у 2001 і 2002 роках її розмір становив 8,5% і 4,4% відповідно.

**Доходи місцевих бюджетів протягом 2001 — 2004 років  
(у відсотках до підсумку)**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Всього доходів	100	100	100	100
Офіційні трансферти з них:	28,98	31,22	34,19	42,47
Дотації	16,95	16,48	18,89	23,51
Субвенції	11,90	14,73	15,21	18,55
Разом доходів	71,02	68,78	65,81	57,53
Податкові надходження з них:	59,10	58,26	54,20	46,23
Прибутковий податок з громадян / податок з доходів фізичних осіб	35,14	38,32	39,41	31,76
Податок на прибуток підприємств	8,48	4,38	0,44	0,34
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	2,21	2,08	1,75	1,66
Плата за використання лісових ресурсів	0,01	0,01	0,01	0,01
Плата за спеціальне користування водними ресурсами	0,01	0,01	0,02	0,02
Платежі за користування надрами	0,01	0,02	0,02	0,10
Плата за землю	6,48	6,39	5,92	5,79
Акцизний збір з вироблених в Україні товарів	1,09	0,75	0,31	0,11
Податок на промисел	0,04	0,02	0,02	0,02
Неподаткові надходження з них:	8,74	7,34	7,1	5,5
Надходження коштів від приватизації держав- ного майна	1,42	—	—	—
Власні надходження бюджетних установ	5,14	5,74	5,58	5,80
Державне мито	0,72	0,70	0,57	0,55
Доходи від операцій з капіталом з них:	0,44	2,18	2,99	4,25
Надходження від відчуження майна, яке належить Автономній Республіці Крим та май- на, що перебуває в комунальній власності	—	1,70	2,07	2,70
Цільові фонди	2,74	1,00	1,52	1,52

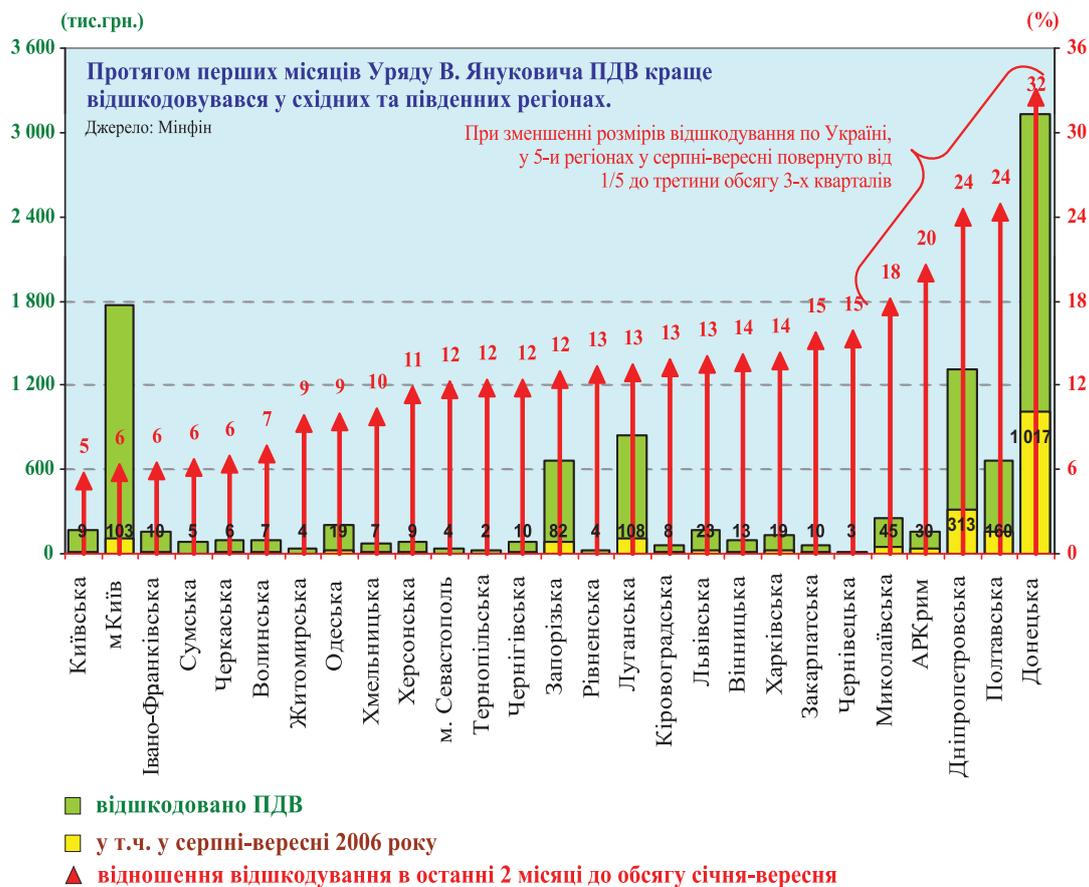
Важливим показником фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць є частка власних доходів у структурі надходжень до місцевих бюджетів. Власними є доходи, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і регулюються рішеннями місцевої ради.

В обсягах доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у 2004 році власні доходи становили 12,2 відсотка.

Отже, закріплених доходів місцевих бюджетів, основним з яких є надходження податку з доходів фізичних осіб, недостатньо для вирішення соціально-економічних питань у регіонах на тлі зростання соціальних гарантій, особливо допомоги сім'ям з дітьми та підвищення розмірів заробітної плати. Збільшення обсягів соціальних виплат спричинює стрімке зростання видаткової частини місцевих бюджетів порівняно з дохідною.

Своєрідним квазі-інструментом регіональної політики в сучасній вітчизняній практиці державного регулювання у фінансово-бюджетній сфері є перерозподіл податкових надходжень від ПДВ на користь економічних суб'єктів окремих адміністративно-територіальних одиниць за допомогою втручання в перебіг процедури його відшкодування (рис. 3).

**Рис. 3. Виконання плану з відшкодуванням ПДВ у січні-вересні 2006 р. за регіонами**



Подібна практика вносить істотні дисбаланси в процес вирівнювання забезпеченості регіонів бюджетними коштами.

Відповідно до європейських стандартів обсяг власних доходів органів місцевого самоврядування має відповідати наданим їм повноваженням.

У розвинених країнах найбільше значення серед місцевих податків належить податку на майно. В одних країнах цей податок є домінуючим у місцевих податкових системах (Англія, Канада), в інших — поєднується з прибутковими та непрямими податками (Данія, Норвегія, Швеція).

Європейські принципи функціонування системи місцевих податків і зборів полягають у такому:

- співвідношення розмірів місцевих податків і якості послуг, що їх надають органи місцевого самоврядування;
- достатньо високий рівень рентабельності та низький рівень адміністративно-управлінських витрат;
- транспарентність податкового тягара для фізичних і юридичних осіб — платників податків (це одна з необхідних попередніх умов ефективного розподілу ресурсів);
- право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки податків у визначених законодавством рамках;
- певна еластичність, що давала б змогу коригувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат.

Встановлюючи податки самостійно, органи місцевого самоврядування можуть передбачити, на які ресурси можна розраховувати в довгостроковій перспективі та здійснювати перспективне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Диверсифікація джерел фінансування органів місцевого самоврядування передбачає виконання покладених на них функцій за допомогою фінансових інструментів, таких як: місцеві податки та збори, муніципальні позики, бюджет розвитку. Задля цього необхідно збільшити частку власних доходів органів місцевого самоврядування за рахунок розширення переліку місцевих податків і зборів.

Укріплення доходів місцевих бюджетів за рахунок власних джерел сприятиме зміцненню відповідальності та підзвітності місцевих органів влади перед громадськістю, підвищувати зацікавленість органів влади в підтримці місцевого економічного розвитку.

У липні 2004 року набрав чинності Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань», який регулює міжбюджетні відносини на рівні «район — село». На виконання зазначеного закону було затверджено Постанову Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин», якою визначено формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до відповідного місцевого бюджету) між районним бюджетом або міськими та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ.

Застосування формульних розрахунків за визначення обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом або міськими та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ дає змогу на єдиних засадах, неупереджено здійснити розподіл обсягів зазначених трансфертів, застосувати об'єктивніші критерії щодо формування ефективних і збалансованих фінансових відносин між районним (міським) бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування.

Запроваджена практика застосування та здійснення формульних розрахунків забезпечила прозорість і стабільність системи формування міжбюджетних відносин і відповідає принципів надання однакового рівня державних послуг усім громадянам України незалежно від того, де вони проживають. Попри це, формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом і місцевими потребує подальшого вдосконалення.

Практика застосування такої додаткової дотації на рівні області лише посилила роль і відповідальність обласних державних адміністрацій за розподіл її між бюджетами районів на основі фактичного виконання дохідної частини місцевих бюджетів та забезпечення видатками передусім на захищені статті, бюджетних галузей на відповідній території.

Надання місцевим бюджетам інвестиційних субвенцій з державного бюджету на основі принципу об'єднання коштів дасть змогу фінансувати проекти регіонального розвитку за пріоритетними напрямками, які щорічно визначаються в законах про Державний бюджет України. Отже, узгоджуватимуться загальнодержавні та місцеві інтереси стосовно інвестування бюджетних коштів. Кошти, надані у вигляді інвестиційних субвенцій, мають бути спрямовані, зокрема, й на розбудову та модернізацію місцевої інфраструктури.

Вперше такі субвенції були передбачені в 2003 році. За формування бюджету на 2004 та 2005 роки Міністерство фінансів визначило напрями використання вказаних субвенцій, тобто спрямування їх на об'єкти соціально-культурної сфери, зокрема й на селі, які до 2004 року планувалися лише до рівня району.

Надзвичайно важливо залучати громадськість до контролю за формуванням і використанням бюджетних коштів, особливо спрямованих на інвестиційні цілі. Найпоширенішим засобом, який використовується з метою контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, є проведення громадських слухань відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Хоч до результативності проведення громадських слухань багато хто ставить скептично, насправді їхня ефективність залежить від методів використання отриманих результатів. Результати анкетування та громадські слухання складають основу для пропозицій, що їх вносять фінансове управління міськвиконкому та міський голова на обговорення постійних депутатських комісій, депутатського клубу й, нарешті, сесій місцевої ради. Протягом року фінансовий план підлягає ще кільком виправленням відповідно до обставин, що змінюються.

З іншого боку, громадськість повинна мати інформацію про спосіб прийняття рішень у бюджетній сфері та про шляхи формування ресурсів місцевого бюджету. Громадяни повинні знати, коли й хто приймає основні рішення — як політичні, так і поточні, оперативні. Наприклад, громадськість має бути проінформована стосовно процесу прийняття рішень щодо видатків, проведення тендерів, закупівель чи укладання контрактів, а також про результати здійснених видатків. Регулярне й вичерпне інформування громадськості необхідне для забезпечення дієвої участі та підтримки громадськості. Ініціатива щодо запровадження прозорості має йти згори, і вищі посадовці мусять бути готовими до прозорої поведінки. Водночас завдання громадян полягає в тому, щоб їхні обранці звітували перед ними.

Хоч прозорість і робить управління вразливим до критики, проте вона часто пом'якшує її гостроту. Забезпечення підтримки громадою основних бюджетних статей, таких, наприклад, як проекти, спрямовані на розбудову інфраструктури або підвищення тарифів на водопостачання, має особливо важливе значення для життєздатності громади в майбутньому.

Інша перевага полягає в тому, що залучення громадськості спонукає мешканців до кращого розуміння підходу, спрямованого саме на розв'язання проблеми, а не лише до критики постфактум. Вона також дає змогу працівникам виконко-му поділяти відповідальність за будь-які прийняті рішення.

Звичайно, залучення громадськості не робить роботу органу влади досконалою. Навіть у порівняно невеликих громадах питання, з якими стикається міська влада, складні й часом непередбачувані. Трапляються неочікувані й термінові речі, відбувається конфлікт інтересів, люди помиляються. Часто громадянам бракує терпіння, щоб цілком зрозуміти суть проблеми, люди зазвичай скаржаться на те, чого не розуміють.

Підбиваючи підсумки, можна встановити такі параметри, яким має відповідати система міжбюджетних стосунків, аби створювати інституційні передумови для розвитку регіонів:

- органи місцевого самоврядування повинні мати право вільно розпоряджатися достатніми власними засобами. Тож уряд мусить уможливити мобілізацію ресурсів унаслідок реалізації власних податкових повноважень;
- обсяг фінансових ресурсів повинен чітко відповідати функціям, передбаченим законами чи Конституцією. Розподіл фінансових ресурсів між рівнями державного управління та місцевого самоврядування має здійснюватись не суб'єктивно, а внаслідок розподілу функцій між рівнями державної влади й місцевого самоврядування, а також на основі їхньої вартісної оцінки;
- частина ресурсів місцевих бюджетів має формуватись завдяки місцевим податкам і зборам, розмір яких вони уповноважені встановлювати в межах закону;
- джерела доходів місцевих бюджетів мають бути достатньо диверсифікованими й спроможними мобілізувати ресурси відповідно до реального зростання вартості виконаних місцевою владою завдань;
- ефективна бюджетна система передбачає захист слабших у фінансовому сенсі регіонів і вимагає запровадження процедур усунення диспропорцій.

Для виконання головних завдань розвитку регіонів необхідно створити ефективну систему мотивації зусиль органів місцевого самоврядування, спрямованих на інституційну модернізацію. Система фінансових стимулів і продуктивність відносин «центр — регіони» в бюджетній сфері відіграє в цьому процесі чи не основну роль. Реформування міжбюджетних відносин в Україні в підсумку має перетворити органи місцевої влади з пасивних реципієнтів бюджетних коштів на активних постачальників послуг за мінімальну ціну поряд з підвищенням рівня підзвітності та відповідальності. Для реалізації таких цілей необхідно внести низку змін до бюджетного законодавства в частині перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетів паралельно з переглядом власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

#### 2.5.4. Стимування, противаги та правові гарантії діяльності регіональних органів

Законодавство встановило певну систему стримувань і противаг, а також правових гарантій для місцевих органів виконавчої влади й ОМС, що наразі дає змогу розв'язувати більшість конфліктів.

У проблемі співвідношення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування найважливіші дві проблеми:

- делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням;
- правові гарантії діяльності ОМС та місцевих державних адміністрацій.

Пункт 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та п. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування допускають делегування повноважень від державних до органів місцевого самоврядування.

У ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування» знаходимо таке означення: *делеговані повноваження* — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які *передаються* відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

В Україні ситуація доволі складна, оскільки законодавство передбачає два види делегованих повноважень. Перший — від органів державної виконавчої влади до ОМС (відповідно до ст. 143 Конституції). Держава фінансує здійснення цих повноважень за рахунок коштів Державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, передає ОМС відповідні об'єкти державної власності.

Це конституційне положення породжує низку проблем, які потребують розв'язання. В ст. 143 Конституції сказано, що повноваження органів виконавчої влади делегуються органам місцевого самоврядування, а ст. 140 до органів місцевого самоврядування відносить сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Тобто Конституція передбачає делегування повноважень як радам, так і їхнім виконавчим комітетам. Однак аналіз норм ст. 1 та 2 розділу другого Закону «Про місцеве самоврядування» свідчить, що повноваження органів виконавчої влади надаються винятково виконавчим комітетам рад, а не самим радам. Отже, навіть дещо звужуючи коло суб'єктів, передбачених Конституцією для делегування повноважень, було здійснено спробу розмежувати функції рад та їхніх виконавчих комітетів.

Деякі експерти стверджують, що законодавець некоректно використовує поняття «делегування повноважень» та «надання повноважень». У ст. 143 Конституції вживається термін «надавати»: органам місцевого самоврядування закон може надавати окремі повноваження органів виконавчої влади. А згаданий вище закон містить термін «делеговані повноваження». Тобто делеговані повноваження лишаються водночас повноваженнями і місцевих державних адміністрацій, і виконавчих комітетів рад. Це, у свою чергу, залишає відкритим питання про суб'єкта, який несе відповідальність за невиконання чи неналежне виконання таких повноважень. Необхідно законодавчо визначити зміст поняття «надання повноважень», яке здійснювалося б як у формі делегування, так і у формі передання. При цьому передання повноважень передбачає, що повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади, а при делегуванні належать двом суб'єктам.

Закон установив вичерпний перелік повноважень, делегованих виконавчим комітетам рад, тобто він не може бути ні звуженим, ні розширеним. При чому місцеві державні адміністрації обов'язково делегують ці повноваження виконавчим комітетам, а не на свій розсуд. При цьому виконавчі комітети здійснюють 67 власних повноважень і 80 — делегованих. У такому разі доцільніше було б не делегувати повноваження, а закріпити їх у законі як такі, що безпосередньо належать до компетенції виконавчих комітетів.

Відповідно до ст. 143 Конституції держава фінансує здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Безумовно, ця конституційна норма потребує законодавчого уточнення механізму фінансування, що відображено в нормах Бюджетного кодексу України.

Другий вид делегування — повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування» містить перелік повноважень, які районні та обласні ради делегують відповідним місцевим держадміністраціям. Зважаючи, що районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, здається, що делегування цих повноважень є обов'язком ради. Але в п. 27 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування» зазначено, що на пленарному засіданні ради приймаються рішення щодо делегування місцевим держадміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад. Тобто делегування сприймається як право ради, а не як її обов'язок.

Згідно із законодавством, голови місцевих держадміністрацій мають такі повноваження:

- право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції;
- право дорадчого голосу на засіданнях рад;
- право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їхньої компетенції.

Органи місцевого самоврядування, у свою чергу, наділені такими повноваженнями:

- місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень;
- голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень;
- обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь;
- якщо недовіру голові обласної чи районної державних адміністрацій висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації;

- у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це заздалегідь повідомляють відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадовці територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження та пропозиції.

Гарантією є положення ст. 35 Закону «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Акти обласної ради, прийняті в межах наданих їй повноважень, обов'язкові для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями, посадовцями, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Органи та посадовці місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших ОМС, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, органів та посадовців місцевого самоврядування.

Хоча можливості нормативно-правового регулювання далеко не вичерпані, очевидно, неможливо раз і назавжди законодавчо закріпити межі функцій і повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тому чинне законодавство дозволяє зазначеним органам погоджувати спірні питання щодо розмежування функцій шляхом проведення нарад, спільних засідань, утворення координаційних органів, як це вже практикується в деяких регіонах [Горенко Л., 2001].

Перспективним видається і застосування договірної форми регулювання відносин на регіональному рівні між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Питання про необхідність упровадження договірних форм у державне управління порушують уже досить тривалий час. Українські юристи вказують на договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень чи предметів відання) та договори про взаємодію, співпрацю як окремі види адміністративних договорів [Битяк, 2000]. Частина 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо вказує: «Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації».

Розглядаючи проблеми збалансування компетенції органів виконавчої влади та регіонального самоврядування, слід урахувати різноманітні за змістом приклади світової й вітчизняної практик державного будівництва, які свідчать, що в умовах соціально-економічної кризи необхідна певна централізація влади, і, навпаки, за умови стабілізації в більшості держав спостерігається тенденція до посилення влади регіонів.

## **2.6. Реалізація державної регіональної політики: недержавні інституції**

### *2.6.1. Асоціації агентств регіонального розвитку*

Нова парадигма регулювання розвитку регіонів полягає, зокрема, в появі сучасних специфічних технологій управління, в основі яких — співіснування, взаємопроникнення різних тенденцій та розуміння того, що жоден з наявних важелів управління, зокрема й органи виконавчої влади, не може самостійно забезпечити ефективного впливу на регіональний розвиток. Очевидно, що деякі повноваження в сфері розвитку регіонів держава змушена делегувати суб'єктам, які не входять до вертикалі виконавчої влади і не є органами місцевого самоврядування.

Практика впливу на регіональний розвиток дає приклади успішного функціонування різноманітних інститутів, які сприяли органам державної влади та місцевого самоврядування в досягненні цілей розвитку регіонів. Значна частина з них діє в проблемних регіонах вторинного територіального поділу, це буде проаналізовано в наступному параграфі. Стосовно регіонів первинного поділу, якими є субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці, найефективнішими в більшості країн ЄС є агентства регіонального розвитку.

В Україні вже є певний досвід функціонування агентств регіонального розвитку. Свідченням цього є прийняті свого часу постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку» від 30 липня 1999 р. № 1394 та «Про затвердження Положення про Координаційну раду з формування мережі регіональних агентств розвитку» від 28 жовтня 1999 р. № 1996. Прийняття зазначених документів було наслідком тривалої дискусії з приводу найдодільніших форм функціонування агентств регіонального розвитку в Україні та механізму їхньої взаємодії з органами державної влади.

Спосіб утворення, правовий статус, організаційна структура, напрями й методи діяльності агентств регіонального розвитку в центральноєвропейських державах доволі різноманітні. Такі структури можуть бути створені за ініціативи уряду, регіональних органів влади, зокрема й і їхніх підрозділів, або можуть утворюватися як асоціації за участі приватного та державного секторів. В одному з документів Європейської Комісії цілком слушно вказано, що «чи не єдиною спільною рисою агентств регіонального розвитку є зв'язок їхньої діяльності з використанням внутрішнього потенціалу певної географічної території». EURADA — міжнародна громадська організація, яка координує діяльність агентств регіонального розвитку в Європі — пропонує вважати агентством регіонального розвитку будь-яку організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Для виконання цієї ролі агентство регіонального розвитку, на думку експертів EURADA, має відповідати таким критеріям:

- сприйматися як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними організаціями;
- координувати свою діяльність з державними й самоврядними структурами;
- зберігати незалежність у прийнятті рішень;

- мати розроблену стратегію регіонального розвитку, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними органами державної влади та самоврядування;
- володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проєктів регіонального розвитку, підтримки власної технічної інфраструктури;
- мати кваліфікований професійний персонал [257, с. 84-85].

Основними видами діяльності, які здійснюють агентства регіонального розвитку в Центральній Європі, є розроблення стратегії розвитку регіону, адміністрування проєктів регіонального розвитку та залучення для цього необхідних інвестицій, здійснення різноманітних консультацій і проведення прикладних досліджень тощо.

Завдання агентств регіонального розвитку в європейських країнах з часом змінювалися і визначалися переважною в той чи інший період парадигмою регіонального розвитку. У 80-х рр. основним завданням агентств регіонального розвитку було сприяння економічному розвитку та диверсифікації господарської структури регіону. Завданням, покладеним на агентства впродовж 90-х рр., була підтримка конкурентності регіону, у зв'язку з чим змінилися форми й методи їхньої діяльності.

Для України цікавий досвід Польщі, яка впродовж 90-х рр. стала лідером щодо кількості функціональних агентств регіонального розвитку (станом на 1999 р. кількість їх сягнула 70, що становило 90% всіх подібних інституцій у посткомуністичних країнах Європи). Географічні межі їхньої діяльності до реформи 1999 р. практично збігалися з територією воєводств як регіональних одиниць адміністративно-територіального устрою. Більшість агентств регіонального розвитку виникали з ініціативи воєвод, органів місцевого самоврядування чи Польського агентства регіонального розвитку. У цій країні саме агентства регіонального розвитку створювали основу організаційної структури здійснення регіональної політики на субнаціональному рівні, тобто компенсували брак представницьких регіональних органів (на відміну, наприклад, від Угорщини чи Румунії). Впродовж 90-х рр. минулого століття в Польщі три агентства регіонального розвитку діяли на загальнодержавному рівні. Серед них власне Польське агентство регіонального розвитку — єдина урядова структура, покликана займатися винятково менеджментом регіональних програм. Вона ж виконувала функції реципієнта фінансової допомоги Європейського Союзу, партнера в реалізації спільних програм з місцевими агентствами, координатора прикладних досліджень з проблем регіоналістики. Агентство промислового розвитку, теж створене урядом, є власником частини акцій місцевих агентств. Метою Національної асоціації агентств регіонального розвитку є організація для них навчальних програм, обмін інформацією. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Польщі є підготовка чи допомога в складанні стратегій регіонального розвитку, надання різноманітних консультацій, здійснення фінансових операцій, аналіз бізнес-планів підприємств тощо.

У першій половині 90-х рр. основним джерелом фінансування польських агентств регіонального розвитку були міжнародні фонди, програми та інституції, зокрема ЄС (PHARE-STRUDER — Програма структурного розвитку окремих регіонів). Однак згодом агентства досягли економічної самодостатності, зокрема, завдяки таким видам діяльності, як підприємництво (конкуренція з підприємствами традиційного характеру), інноваційна та спрямована на розвиток

діяльність (організація ярмарків, виставок, семінарів), реклама регіону серед іноземних інвесторів тощо.

У Румунії, на відміну від Польщі, агентства регіонального розвитку — це інституції, законодавчо закріпленій обов'язок яких полягає у формуванні та реалізації програм розвитку програмово-статистичних регіонів. Ради таких агентств формувалися з представників повітових рад, найбільших муніципалітетів, асоціацій громад, торгово-промислової палати, підприємницьких і фермерських асоціацій, профспілок, освітніх і наукових закладів, потужних громадських організацій. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Румунії є створення та реалізація програм розвитку регіону, адміністрування коштів Регіонального фонду розвитку, співпраця з Національною радою регіонального розвитку з метою отримання фінансування з державного бюджету. Фінансовими джерелами функціонування агентств регіонального розвитку в Румунії є субвенції з Національного фонду регіонального розвитку, внески повітових рад, місцевих громад, кошти бізнесових структур, банків, міжнародних фондів, іноземні інвестиції.

У деяких країнах Центральної Європи діяльність агентств регіонального розвитку впродовж 90-х рр. минулого століття була епізодичною. Наприклад, в Угорщині, попри прогресивне законодавство, яке регулює здійснення регіональної політики, агентства регіонального розвитку в їх сучасному розумінні почали формуватися з істотним запізненням. Інституції, що функціонували під такою назвою від початку 90-х рр., не виконували завдань, властивих агентствам регіонального розвитку, а зосереджували свої зусилля винятково на підтримці малого та середнього бізнесу.

У Болгарії активними в той період були всього два агентства регіонального розвитку.

У Чеській Республіці агентства регіонального розвитку, які формувалися за ініціативи «знизу», функціонували до кінця 1998 р. лише в двох субнаціональних регіонах — краях. Пізніше обов'язкове утворення агентств регіонального розвитку в кожному регіоні стало одним з пріоритетів діяльності Міністерства регіонального розвитку, однак ефективність їхнього функціонування була загатою, зокрема через брак підтримки з державного бюджету. Вже згадане міністерство надає цим установам суто інформаційну підтримку.

Як і основні напрями діяльності, організаційно-правові форми агентств регіонального розвитку в країнах Центральної Європи доволі різноманітні. У Чехії це громадські організації чи комерційні структури, у Румунії — благодійні фонди, в Болгарії, Угорщині, Естонії — неприбуткові організації. Широкі можливості для вибору організаційно-правової форми агентств регіонального розвитку дає сучасне законодавство Польщі. Більшість агентств у цій державі функціонують як акціонерні товариства, інша частина діє як місцеві неприбуткові фонди.

Досвід країн Центральної Європи засвідчує, що напрями діяльності агентств регіонального розвитку та їхні організаційно-правові форми є досить різноманітними, постійно еволюціонують і залежать головно від переважної в державі парадигми регіонального розвитку, чинного законодавства та наявності чи відсутності спеціалізованих органів державної влади й управління з питань регіонального розвитку.

Діяльність зарубіжних і європейських агентств регіонального розвитку варта окремого вивчення в науці державного управління. Передусім слід звернути

увагу на їхню ефективність та залежність від організаційно-правової форми, методи діяльності агентств у сприянні соціально орієнтованому, сталому, збалансованому розвитку регіонів, а також особливості діяльності агентств регіонального розвитку в регіонах вторинного рівня територіального поділу.

Організаційна форма та структура агентств регіонального розвитку тривалий час залишалась предметом дискусій науковців і практиків, які пропонували широкий спектр підходів — від повного одержавлення їх до незалежності від органів державної влади.

Звичайно, вибір конкретної організаційної форми залежить від цілей, що їх ставлять перед агентствами регіонального розвитку. На нашу думку, вони не повинні дублювати чи підмінювати наявні органи влади чи їхні структурні підрозділи й бути організаційно відокремленими від них. Але при цьому регіональні органи виконавчої влади та самоврядування повинні стати співзасновниками таких агентств. Метою діяльності агентства регіонального розвитку не повинно бути отримання прибутку. Такі агентства змогли б поєднувати адміністративні методи діяльності, притаманні органам державної влади, й ініціативність, мобільність та енергію підприємницьких структур і громадських організацій.

Створені на рівні регіонів первинного територіального поділу, агентства регіонального розвитку повинні здійснювати двояку функцію: розробляти проекти стратегій розвитку регіону як складників Державної програми соціально-економічного розвитку України, використовуючи дані регіонального моніторингу та власні інформаційно-аналітичні напрацювання, а з іншого — після затвердження таких стратегій координувати виконання їх, надаючи при цьому різноманітну допомогу зацікавленим суб'єктам. В межах цієї функції агентства регіонального розвитку мають змогу координувати й адмініструвати конкретні проекти, здійснювати консультативне, інформаційне, правове, документальне забезпечення діяльності з розвитку регіонів, підтримку конкретних цільових програм, формування інвестиційного іміджу регіону тощо.

Такий підхід загалом відповідає чинному законодавству. Відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про стимулювання розвитку регіонів» та наказу Мінекономіки «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» від 29 липня 2002 р. проекти стратегій розробляють обласні державні адміністрації на основі рішення відповідної обласної ради. Аби забезпечити розроблення проекту регіональної стратегії розвитку, рішенням обласної державної адміністрації можуть бути створені робочі групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових і громадських організацій, політичних партій тощо. На нашу думку, таку роботу якісніше можуть виконати саме агентства регіонального розвитку, в розпорядженні яких був би кваліфікований персонал, необхідний досвід, напрацьовані методики та всебічна інформація щодо реальної ситуації в регіоні.

Доцільність створення агентств регіонального розвитку на загальнодержавному рівні, як це пропонують деякі дослідники, доволі сумнівна. Доцільніше створити спеціально уповноважений орган державної виконавчої влади чи міжвідомчий інститут.

### **2.6.2. Громадські організації, бізнес-асоціації, торгово-промислові палати**

В Україні функціонує низка громадських організацій, діяльність яких має певне значення для місцевого та регіонального розвитку. Однією з них є Асоціація місцевих і регіональних влад, мета діяльності якої — представляти інтереси територіальних громад, обмінюватися досвідом діяльності органів місцевого самоврядування, розвивати контакти між громадянами й організаціями, зокрема в сфері міжнародної кооперації, а також спільно вирішувати інші питання, що належать до відання територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення цієї мети асоціація:

- 1) організовує на договірних засадах експертизи з правових, економічних, фінансових та інших питань, навчання та підвищення кваліфікації депутатів, працівників органів місцевого самоврядування;
- 2) організовує та проводить міжрегіональні й міжнародні конференції, семінари, зустрічі щодо різних аспектів діяльності органів самоврядування;
- 3) готує пропозиції органам державної влади щодо проектів законів та інших нормативних актів стосовно місцевого самоврядування;
- 4) сприяє органам місцевого та регіонального самоврядування в розширенні зовнішньоекономічних і науково-технічних зв'язків, експортної бази підприємств, транспортної мережі та соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць загалом;
- 5) здійснює благодійну діяльність, спрямовану на забезпечення соціальних та економічних потреб територіальних громад;
- 6) сприяє видавництву науково-популярної, методичної та іншої літератури;
- 7) сприяє встановленню та здійсненню міжнародних зв'язків місцевих і регіональних органів самоврядування України з ОМС та їхніми об'єднаннями у зарубіжних країнах;
- 8) пропагує принципи місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

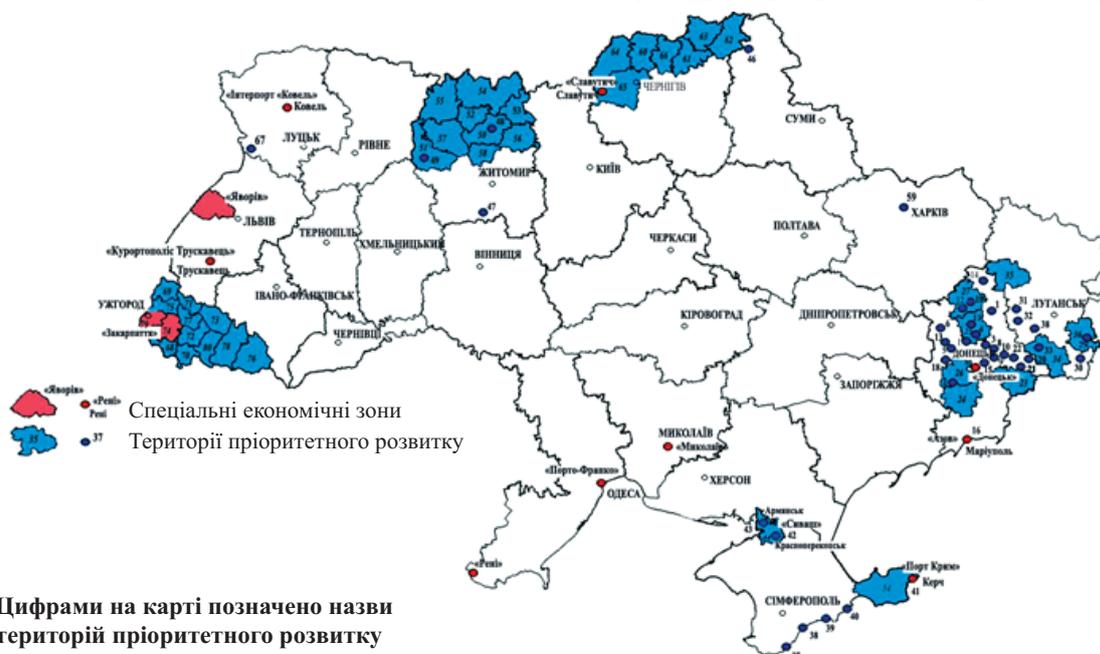
# РОЗДІЛ 3

## ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

### 3.1. Спеціальні (вільні) економічні зони і території пріоритетного розвитку в Україні

Наймасштабнішим експериментом, який до цього часу реалізовували в Україні в сфері регіонального розвитку, безсумнівно, є запровадження наприкінці 1990-х років спеціальних правових режимів для інвестиційної діяльності в рамках 11 спеціальних економічних зон (СЕЗ) і на територіях пріоритетного розвитку (ТПР) у 9 регіонах країни (див. рис. 3.1.).

**Рис. 3.1. Спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку**



**Цифрами на карті позначено назви територій пріоритетного розвитку**

**в Донецькій області** — міста: 1 Артемівськ, 2 Вугледар, 3 Горлівка, 4 Держинськ, 5 Дмитров, 6 Добропілля, 7 Донецьк, 8 Єнакієво, 9 Жданівка, 10 Кіровське, 11 Костянтинівка, 12 Краматорськ, 13 Красноармійськ, 14 Красний Лиман, 15 Макіївка, 16 Маріуполь, 17 Новгородівка, 18 Селідове, 19 Слов'янськ, 20 Сніжне, 21 Торез, 22 Шахтарськ  
**райони:** 23 Амвросіївський, 24 Волноваський, 25 Костянтинівський, 26 Мар'їнський, 27 Слов'янський;

**в Луганській області** — міста: 28 Брянка, 29 Красnod, 30 Свердловськ, 31 Первомайськ, 32 Стаханов, 33 Красний Луч  
**райони:** 34 Антрацитівський, 35 Кременський, 36 Краснодонський;

**в Автономній Республіці Крим** — міста: 37 Ялта, 38 Алушта, 39 Судак, 40 Феодосія, 41 Керч, 42 Красноперекopськ, 43 Армянськ,  
**райони:** 44 Красноперекopський, 45 Ленінський;

**в Сумській області** — 46 місто Шостка;

**в Житомирській області** — міста: 47 Бердичів, 48 Коростень, 49 Новоград-Волинський, райони: 50 Коростенський, 51 Новоград-Волинський, 52 Лугинський, 53 Народицький, 54 Овруцький, 55 Олевський, 56 Малинський, 57 Ємільчинський, 58 Володарсько-Волинський;

**в Харківській області** — 59 місто Харків;

**в Чернігівській області** — райони: 60 Городнянський, 61 Корюківський, 62 Новгород-Сіверський, 63 Семенівський, 64 Ріпкинський, 65 Чернігівський, 66 Щорський;

**у Волинській області** — 67 місто Нововолинськ;

**в Закарпатській області** — райони: 68 Берегівський, 69 Великоберезнянський, 70 Виноградівський, 71 Воловецький, 72 Іршавський, 73 Міжгірський, 74 Мукачівський, 75 Невицький, 76 Рахівський, 77 Свалявський, 78 Тячівський, 79 Ужгородський, Хустський.

Попри тривалість цього експерименту (більшість СЕЗ і ТПР було створено в 1998 — 1999 рр.) та поширення його на різні за структурою економіки та станом розвитку регіони (спецрежими охопили понад 10% території України), оцінки фахівців щодо результатів застосування такого інструменту суперечливі. Окрім того, скандали з пільговим увезенням курячого м'яса на територію України через деякі СЕЗ і ТПР (в окремі роки обсяги такого «спецрежимного» імпорту курятини сягали 80% всього імпорту окороків в Україну) забезпечили спецрежимам негативний імідж.

Прагнучи справедливих умов для конкуренції вітчизняних економічних агентів і шукаючи виходу з кризової ситуації з наповненням держбюджету в першому кварталі 2005 року, перший післяреволюційний Уряд Ю. Тимошенко подав на розгляд Верховної Ради пакет змін і доповнень до Закону «Про державний бюджет на 2005 рік», який, зокрема, скасовував фіскальні пільги для всіх без винятку СЕЗ і ТПР. Водночас з усіх «спецрежимних» законів було вилучено положення про гарантії незмінності умов гри для інвесторів у рамках СЕЗ і ТПР. Отже, держава в очах інвесторів виявилася «справжнім» господарем свого слова: спочатку дала, а потім — забрала.

Слід зауважити, що протягом останніх 5 років (див. додаток А) тему критичного перегляду та можливості повної ліквідації СЕЗ і ТПР в Україні урядовці публічно зачіпали тоді, коли виникали проблеми в бюджетній сфері. У 2005 році уряд повторив цей традиційний підхід, оперуючи суто бюджетними аргументами: мовляв, СЕЗ і ТПР використовують для ухиляння від сплати податків. Розмір такої бюджетної «дірки» було оцінено у 8,5 млрд. грн., хоча понад половину з цієї суми умовно нарахованих фіскальних пільг становили так звані загорджувальні мита на імпорту продукцію, зокрема й скандально відому курятину. Власне кажучи, ці кошти за інших умов ніколи не були б сплаченими до казни, бо легальний імпорт товарів з таким рівнем митних ставок не має економічного сенсу.

Знову ж таки, традиційно поза увагою Уряду залишився вплив СЕЗ і ТПР на економічний розвиток окремих територій. Адже саме завдяки пільговим умовам в Україні вдалося врятувати деякі монофункціональні міста й створити робочі місця на проблемних територіях. Йдеться, зокрема, про проекти в рамках СЕЗ «Сиваш», «Яворів», «Закарпаття»<sup>2</sup>. Масштаб проблеми вимагав дуже зваженого підходу: у вимірі робочих місць «ціна» питання сягала 140 тисяч осіб. Найбільшу активність спостережено в спецрежимах Донецької області (209 проектів), Львівщини (128), Закарпаття (120) і м. Харкова (84).

Полярність думок стосовно доцільності існування СЕЗ і ТПР в Україні пояснюється й тим, що більшість дискусій ґрунтувались радше на емоційному рівні, ніж на ґрунтовному аналізі стану справ. Показово, що Уряд спочатку (в березні 2005 р.) запропонував парламентові проект рішення щодо скасування податкових пільг у рамках спецрежимів, а лише за 4 місяці по тому завершив аналіз діяльності суб'єктів СЕЗ і ТПР. За даними Міністерства фінансів, з п'ятисот суб'єктів СЕЗ і ТПР абсолютна більшість не виконала первинних умов

<sup>2</sup> Результати регресійного аналізу, проведеного експертами Інституту реформ, показують, що на основі критерію «пільги для експорту, нових робочих місць і зростання платежів до бюджету» (яких за відсутності зон, як правило, просто не було б), результати функціонування СЕЗ «Яворів», «Трускавець», «Закарпаття», «Рені», «Миколаїв» можна вважати задовільними.

реалізації інвестиційних проектів. За словами Міністра фінансів В. Пинзеника, з обіцяних 104 тисяч нових робочих місць створено тільки 52 тисячі. Причому вартість робочого місця для підприємства в «податкових зонах» вдвічі дорожча, ніж у середньому по Україні. До державного бюджету надійшло лише 19% суми, задекларованої до сплати податків «пільговиками». Податкових же пільг надано на 8,5 мільярда гривень, тоді як реально через СЕЗ та ТПР в Україну ввійшло тільки 3,1 мільярда гривень інвестицій. Різниця між цими двома цифрами, констатував Міністр фінансів, не отримала державна казна.

З такими аргументами Мінфіну не погоджуються найбільші інвестори в СЕЗ і ТПР, які наголошують, що всі інвестиційні проекти в рамках спецрежимів реалізовували на основі окремих договорів з місцевою владою. Відповідно, кожна зі сторін взяла на себе певні зобов'язання. Мінфін проаналізував стан виконання суб'єктами СЕЗ і ТПР планових показників (не лише зобов'язань, а й параметрів бізнес-плану) — обсяг вкладених інвестицій, кількість нових робочих місць, обсяг виробництва, сплату до бюджетів, податкові пільги тощо — й виявив, що лише чотири підприємства виконали свої плани за кожним (!) з показників. При цьому не було досліджено стан виконання договірних зобов'язань державою, частина з яких безпосередньо вплинула на діяльність суб'єктів. Зокрема, в одному з випадків затримка з відшкодуванням ПДВ «вимила» обігові кошти компанії, що їх планували на рекламну кампанію продукції. Відповідно, необізнаність споживачів зумовила нижчі рівні продажу, а відтак — обсягу виробництва та зайнятості. Чи коректно в такому разі вести мову про відповідальність суб'єкта за невиконання договірних зобов'язань?

Звичайно, кваліфіковані юристи, використовуючи неузгодженості між окремими нормативно-правовими актами, сформувавши юридичне виправдання ліквідації пільг для СЕЗ і ТПР. Однак юридична казуїстика в питаннях, які стосуються приватної власності, не може бути для цілей державної політики аргументом «останньої інстанції». Про це яскраво засвідчив нещодавній досвід реприватизаційних намірів, що на певний час паралізували інвестиційну активність у вітчизняній економіці.

Буму судових позовів інвесторів на державу Україна не відбулося, але окреслились набагато гірші, можливо, незворотні процеси. Частина іноземних компаній — суб'єктів СЕЗ і ТПР — перенесла свої виробничі потужності з України на територію сусідніх держав (Росії, Словаччини тощо).

За оцінками аналітичного центру «Інститут реформ», обсяг втрат інвесторів від скасування пільгових режимів у СЕЗ і ТПР може сягнути 1 млрд. дол. Адекватна компенсація цих втрат може стати питанням «життя та смерті» інвестиційного клімату. Адже саме через СЕЗ і ТПР в Україну прийшли перші великі інвестиційні проекти з Японії та Франції. Подальші інвестиції з цих країн, безумовно, залежатимуть від розвитку подій навколо спецрежимів.

Загострення дискусій довкола перспектив функціонування в Україні СЕЗ і ТПР, пов'язане з приходом нової влади, спричинило неабиякий суспільний резонанс. Як виявилось, ця проблема стосується не тільки наповнення державного бюджету та боротьби з тіньовою економікою, а й цілого пласту соціально-економічних процесів, серед яких найвагоміші — пропорційний розвиток українських регіонів, боротьба з безробіттям, формування сприятливого інвестиційного клімату, а також іміджу держави на світовій арені.

Дослідники (Борщевський, 2005) відзначають, що нова влада, зачепивши проблему СЕЗ, зіткнулась з багатьма унікальними ефектами, перший з яких —

*ефект «айсберга»*, коли вслід за невеликою видимою частиною явища відкрилась його велетенська невидима основа. Зокрема, ініціатором «боротьби з пільгами» став Уряд, а фактичним «реалізатором» урядової волі — парламент. Тобто народні депутати з волі Уряду опинились у ситуації «між Давидом і Голіафом», коли, з одного боку, на них тиснуть виборці, що сподіваються на європейські стандарти соціального захисту, а з іншого — не менш настійливо впливають інвестори, передусім іноземні.

Спроби як Президента з Урядом, так і парламенту аргументувати «бюджетні інновації» потребами якнайшвидшої інтеграції в європейський економічний простір та жорсткими вимогами ЄС і СОТ видаються не надто переконливими, особливо на тлі наших західних сусідів з колишнього соціалістичного табору, де СЕЗ існують, незважаючи на членство цих країн і в СОТ, і в ЄС. Більше того, можна вести мову про те, що євроінтеграційні аргументи в контексті нинішньої політики влади щодо СЕЗ чимось нагадують такий собі бумеранг, який, з одного боку, запущений для того, аби «збити» наявні пільги й наповнити державний бюджет, а з іншого — повертається й несе в собі небезпеку фінансових санкцій, пов'язаних з виконанням судових рішень за позовами ошуканих інвесторів (*ефект «бумеранга»*).

Навіть якщо вдасться досягти декларованих цілей щодо наповнення бюджету й ліквідації частини тіньових схем, то це принесе свої позитивні плоди щонайбільше протягом наступних двох років. А далі дадуться ознаки недовіра інвесторів, страх легалізації капіталу (а точніше, «втеча» капіталу), посилення негативних тенденцій у депресивних регіонах (саме в них і створено більшість СЕЗ), політичне загострення тощо. Тобто отримуємо ще один небажаний ефект — *ефект «маятника»*.

Окрім того, Урядові та політичним партіям, представленим у новому парламенті, доведеться балансувати між соціальними пріоритетами малозахисених верств населення і розв'язанням проблем мешканців депресивних регіонів, які далеко не останньою чергою «виживали» завдяки СЕЗ. Звідси — висока ймовірність повернення до практики подвійних стандартів і непрозорих дій: підприємцям слід буде віддавати втрачене, але через якісь інші важелі — державні гарантії, замовлення, лобіювання тощо. Тобто є підстави говорити про ще один негативний ефект — *ефект «канатохідця»*, який змушуватиме Уряд і Верховну Раду постійно балансувати між бізнесом, політикою та громадськістю, а отже, перебувати в «підвішеному стані» й тримати в ньому залежні від себе структури.

### **3.1.1. Історія питання**

В Україні ідея стимулювання розвитку регіональних економік шляхом створення спеціального режиму постала задовго до розпаду Союзу РСР. Зокрема, статус «порто-франко» («вільного міста»), наданий Одесі в XIX столітті, послужив поштовхом для розвитку самого міста та краю загалом. Влада Одеси на початку 1991 року ініціювала міський референдум щодо надання місту подібного статусу. Однак якщо в XIX ст. статус «вільного міста» поширювався лише на його центральну частину, то наприкінці XX ст. йшлося про так звану «Велику Одесу». Межі цього утворення охоплювали також міста Іллічівськ та Южний з їхніми виробничою й транспортною інфраструктурами, головне місце в яких посідали три найпотужніші в Україні морські порти. Тоді йшлося про запровадження на цій території не лише спеціальних умов провадження господарської діяльності з елементами експортно-виробничої, митної й офшорної СЕЗ, а й про

особливості застосування законодавства України, створення власних правоохоронних органів тощо. Тобто фактично йшлося про екстериторіальність частини країни та виведення з-під державного впливу стратегічних підприємств.

Тоді ж деякі науковці (Дергачов, 1994) пропонували ідею створити СЕЗ як вузли транзитної торгівлі та спільного підприємництва. Споміж кількох таких вузлів слід виділити Євразійсько-Понтійський, який, на думку автора, мав розміщуватися на перехресті торговельних шляхів «із варяг у греки» та зі Сходу на Захід. До складу такого вузла вільного підприємництва мали входити Одеса, Придунав'я, Крим і Новоросійськ<sup>3</sup>.

Вочевидь реалізація таких амбітних планів потребувала узгоджень на міжнародному рівні — щонайменше між Україною та Російською Федерацією, а також Грузією й, можливо, Румунією та Туреччиною. Для молодих незалежних держав пострадянського простору укладання таких угод було практично унеможливлено з огляду на дипломатичний, економічний та внутрішньополітичний характер.

Стереотип сприйняття вітчизняних СЕЗ і ТПР як штучне паразитичне утворення на «тілі» української економіки блокує пошук оптимального варіанта виходу з патової ситуації, що склалася після фактичного скасування в березні 2005 року всіх спецрежимів. Натомість аналіз історії виникнення та розвитку СЕЗ і ТПР в Україні показує переважання еволюційних чинників.

На час формування концепції СЕЗ і ТПР (початок 1990-х) в Україні тривала криза державних фінансів і втрачалась інерція роботи промислових гігантів, що загрожувало життю навколишніх залежних (у сенсі як бюджету, так і зарплат) територій. Водночас у бізнесу, зокрема іноземного, з'явилися певні позитивні очікування. Реалізувати їх на макрорівні за адміністративних методів управління економікою видавалось малоімовірно. Натомість в анклавів на окремих територіях експеримент стимулювання податковими важелями розвитку окремих підприємств (зазвичай бюджетоутворювальних) міг стати успішним. Тобто держава мусила визнати власну неспроможність розв'язувати проблеми окремих промислових підприємств та відпустити останніх у «вільне плавання», сподіваючись, що такий ліберальний підхід зрештою позитивно вплине на мешканців довколишніх територій.

**Рис. 3.2. Двосторонній підхід до створення СЕЗ і ТПР в Україні [Борщівський Магас, с. 127]**



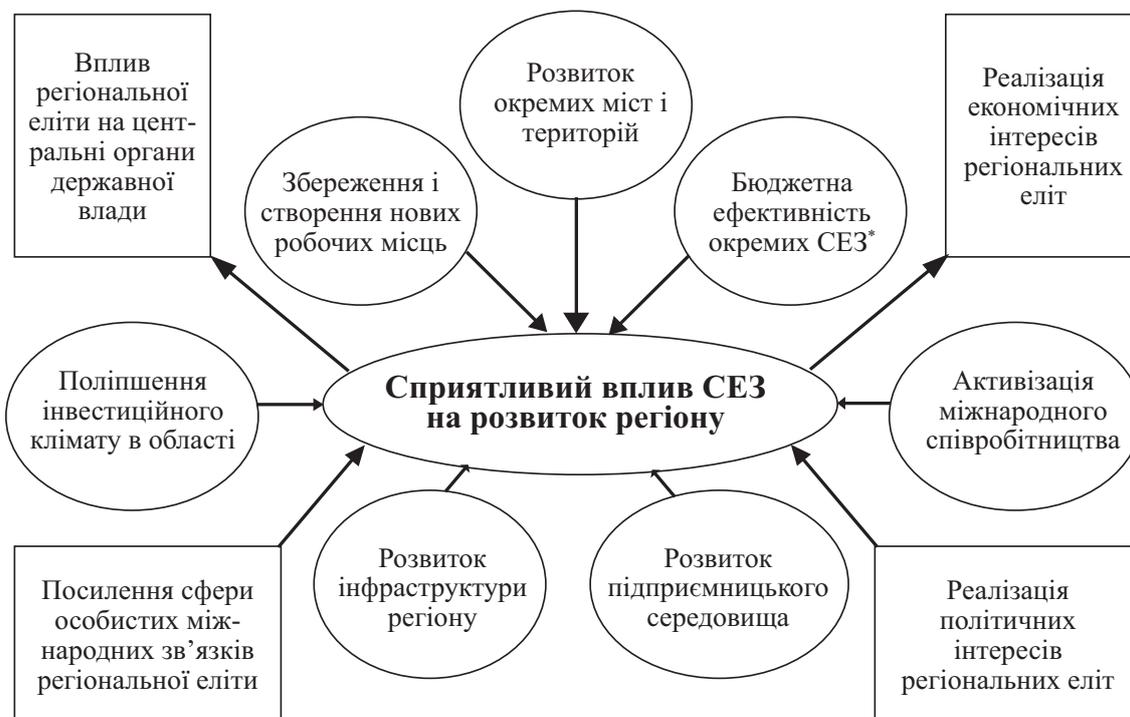
<sup>3</sup> Дергачов В. О. Международный инвестиционный проект ЕВРАГЕЙТ. Стратегия развития свободных экономических зон». — Одеса. — Логос, 1994. — 56 с.

Першу в Україні СЕЗ було створено саме в експериментальному форматі на території депресивного району в північному Криму, який тоді зіткнувся з проблемами закриття промислових підприємств. Найбільші з них — Кримський содовий завод і ВО «Титан» — формували місцеві бюджети. На заводах заборгованість щодо зарплат зросла до 18 місяців. Рівень безробіття був найбільшим у Криму, і темпи його зростали. Ситуація ускладнювалась напруженою політичною ситуацією в Криму.

Можна припустити, що українські СЕЗ могли б мати кращу перспективу, якби локалізувалися не в депресивних, а в найрозвиненіших регіонах, скажімо, в Києві, на південному березі Криму чи в індустріальних центрах Донбасу. Однак перша й низка наступних спеціальних зон постали саме в депресивних регіонах. При цьому, як показує історія, вони продемонстрували власну ефективність. Йдеться передусім про «Сиваш», «Яворів», «Славутич», «Закарпаття».

За спостереженнями експертів, СЕЗ і ТПР України виконували радше функцію допоміжного інструмента регіональної політики, аніж роль «локомотива» місцевої економіки. А тому українська влада «заощадила» на розвитку виробничої й соціальної інфраструктур, витратах, пов'язаних з пропагуванням своїх СЕЗ, розробленням інвестиційних пропозицій, презентацією їх, супроводом інвестиційних проектів тощо. Такий підхід істотно відрізнявся від «класичних» випадків (Китай, Польща та інші)<sup>4</sup>. В результаті Україна дістала інвесторів «середньої руки», повільне розгортання інвестиційних процесів, поширення тіньових і нелегальних схем діяльності.

**Рис. 3.3. Раціональні аргументи на користь збереження СЕЗ<sup>5</sup>**  
[Борщевський Магас, с.128]



<sup>4</sup> Данько Т., Округ 3. Свободные экономические зоны. — М.: Инфра-М, 1998. — С. 10-11.

\* Бюджетна ефективність розрахована як відношення кількості перерахованих суб'єктами СЕЗ платежів у бюджет до суми отриманих ними податкових пільг.

Перші успіхи кримської зони «Сиваш» та можливості «сірих» махінацій надихнули інші регіональні еліти до масового запозичення «режимного» досвіду протягом 1998-99 рр. Тож застосування спеціального режиму визначалося не потребами території, а можливостями регіональних еліт пролобіювати таке рішення на державному рівні. СЕЗ і ТПР стали показниками впливовості окремих регіональних еліт. Відповідно і їхня діяльність не завжди була спрямованою на забезпечення місцевого економічного розвитку.

### 3.1.2. Міжнародний досвід

Дефініція вільної зони (зона «порто-франко») міститься в VIII розділі Кіотської конвенції, прийнятої в 1973 році: частина території країни, на якій товари розглядаються як об'єкти, що знаходяться поза межами національної митної системи й тому не підлягають обов'язковому митному оподаткуванню. На практиці поширене трактування СЕЗ як територій, на яких завдяки введенню безмитного режиму та іншим економічним і організаційним чинникам стимулюється зовнішньоекономічна діяльність із залученням іноземних інвестицій. Тобто акцент робиться на застосуванні СЕЗ як інструмента насамперед інвестиційної політики.

Спеціальні економічні зони, згідно із законодавством ЄС, є особливим випадком так званої державної допомоги — специфічного інструменту стимулювання розвитку окремих територій чи секторів.

СЕЗ було започатковано в більшості країн Центрально-Східної Європи наприкінці 1980-х — на початку 1990-х років. На сьогодні, зокрема, в Угорщині функціонує 33 такі зони, в Польщі — 14, у Хорватії — 12, в Болгарії — 7.

Під час переговорів між представниками Єврокомісії та національних урядів, які відбувалися протягом 2003 — на початку 2004 років, щодо приєднання до ЄС нових країн-членів питання адаптації спеціальних економічних зон до європейських стандартів виявилось одним з найскладніших. Учасники переговорів з боку ЄС наголошували на тому, що режим СЕЗ не відповідає вимогам європейського законодавства щодо обсягів і форм державної допомоги, та вимагали негайно змінити відповідні норми в національних законодавствах. Натомість контраргументом іншої сторони було те, що в рамках зон багато інвесторів уже розпочали свою діяльність, отримавши на тривалий період законодавчі гарантії незмінності пільгових умов взамін на зобов'язання вкладати обумовлені обсяги інвестицій та створювати визначену кількість робочих місць. Відповідно, дострокове позбавлення інвесторів набутих прав на пільги буде незаконним і зумовить необхідність виплатити значні суми компенсацій з державного бюджету. Зокрема, у випадку Польщі можливий обсяг таких компенсацій було оцінено на рівні 1 млрд. дол. США, що зумовило потребу обом сторонам шукати компромісних рішень у цій сфері.

Спостерігачі відзначають, що споміж країн Центрально-Східної Європи найбільших успіхів в обстоюванні своєї позиції за перемовин з ЄС домоглася Польща. На території нашого сусіда протягом наступних 6 років і надалі функціонуватимуть 14 СЕЗ, які, до речі, певною мірою конкуруватимуть на міжнародному рівні з українськими регіонами за залучення нових інвесторів.

Слід відзначити певну подібність практики застосування СЕЗ у Польщі й Україні. Зокрема, привертає увагу те, що обидві країни одночасно — в 1995 році — створили свої перші зони («Європарк Мелец» та «Сиваш» відповідно), які мали розв'язати подібні проблеми монофункціональних територій. У Польщі під загрозою соціального вибуху опинилось місто Мелец, більшість мешканців

якого працювала на авіабудівному заводі, який після втрати ринків збуту (країн колишньої Ради економічної взаємодопомоги) перебував на межі банкрутства. В українському випадку внаслідок подібних причин відбулося падіння виробництва хімічних підприємств Криму: Кримського содового заводу і ВО «Титан», які для міст Красноперекопська та Армянська були бюджетоутворювальними.

Підходи до розв'язання проблеми були застосовані різні. Завданням першої польської СЕЗ стало створення робочих місць на нових підприємствах, які мали розвиватися на основі інфраструктури авіазаводу. Натомість у Криму зробили акцент на підтримку хімічних гігантів та збереження наявних робочих місць. Слід визнати, що обидва підходи дали очікуваний результат — і в обох випадках завдання було виконано.

Однак на макрорівні ситуація виявилась інакшою. Попри те, що на початок 2005 року в польських та українських спецрежимах реалізовували приблизно однакову кількість проектів (близько 650), результати суттєво різнилися. Наші західні сусіди в рамках зон залучили 4,8 млрд. доларів інвестицій і створили 63 тис. робочих місць, тоді як відповідні вітчизняні показники — лише 1,6 млрд. доларів та 46 тис. робочих місць. Не на нашу користь і порівняння обсягів податкових пільг: 480 млн. доларів у сусідів і 1,6 млрд. — у нас. Слід відзначити принципову різницю в підходах до стимулювання інвесторів: суб'єкти польських СЕЗ мають право на пільгове оподаткування винятково за наслідками діяльності (оподаткування прибутку). А в українських суб'єктів найпопулярнішими (майже 70 відсотків усіх умовно нарахованих платежів) були митні пільги.

Слід зазначити, що в Польщі особливий акцент державної політики робили на розвитку інфраструктури відповідних територій СЕЗ — транспортних комунікацій, інформаційного, телекомунікаційного забезпечення тощо. В Україні ж саме низька якість інфраструктури досі відлякує потенційних інвесторів.

### **3.1.3. Нормативно-правова база експерименту**

Базовим документом законодавчого поля для функціонування спеціальних економічних зон є Закон України 1992 року «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». СЕЗ визначається частина території України, на якій діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування й дії національного законодавства. На території СЕЗ запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові й інші умови економічної діяльності вітчизняних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Метою створення СЕЗ задекларовано залучення іноземних інвестицій, нарощування експорту товарів і послуг та збільшення постачань на внутрішній ринок високоякісної продукції. Окрім цього, в законі згадано про залучення нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів та пришвидшення соціально-економічного розвитку України. СЕЗ створює Верховна Рада України. Ініціаторами створення СЕЗ можуть бути Президент України, Кабінет Міністрів або місцеві ради та державні адміністрації.

Зауважмо, що лише СЕЗ «Яворів», «Курортополіс Трускавець» та «Рені» було створено на основі відповідних законів України. Правовий статус решти СЕЗ та всіх ТПП визначено указами Президента<sup>6</sup>. Зокрема, укази, які визначають право-

<sup>6</sup> Відповідно до п. 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України Президент протягом трьох років (до 28 червня 1999 р.) мав право видавати укази з економічних питань, не врегульованих

ве поле створення та функціонування 3-х СЕЗ і 6-ти ТПР, датовані 27-им і 28-им червня 1999 року. Таким чином, Глава держави започаткував існування 18-ти СЕЗ і ТПР, при чому половину з них — практично в один день. Отож якість техніко-економічного й нормативного забезпечення більшості спецрежимів «дозволяла» спекулювати на цій темі як прихильникам, так і опонентам.

Загальні принципи та стратегія розвитку СЕЗ в Україні викладені в Концепції створення спеціальних (вільних) економічних зон, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України 1994 року. Тут СЕЗ розглядаються як інструмент досягнення відкритості економіки України зовнішньому світові та стимулювання міжнародної економічної співпраці на основі залучення іноземних інвестицій.

У рамковому законі подано класифікацію спеціальних економічних зон: зовнішньоторговельні, виробничі, науково-технічні, туристичні, курортно-рекреаційні та комплексні (що об'єднують кілька типів зон). Окремо було визначено локальну (точкову) вільну економічну зону, котру розміщено в межах території площею до 500 га.

Слід наголосити на двох особливостях СЕЗ. По-перше, для кожної такої зони характерні специфічні, порівняно з усією країною, економічні відносини в сфері виробництва та розподілу продукції, виробленої на її території. По-друге, здатність СЕЗ до розширення своїх меж за рахунок інших, що пов'язані з нею безпосередньо або ж опосередковано, сфер економіки, галузей та територій. Відповідно до закону створення спеціальних економічних зон в Україні базується на територіальному принципі, тобто спеціальна економічна зона — це не відокремлена територія (анклав), а насамперед частина національного економічного простору, де діють особливі правові відносини.

Слід відрізнити спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку (табл. 1). Варто звернути увагу на те, що на відміну від СЕЗ при створенні ТПР акцент робили на подоланні кризових явищ і створенні нових робочих місць для подолання проблем депресивних територій, економіка яких зазнала суттєвих втрат унаслідок структурних змін, — передусім «вугільних» регіонів (Волинська, Донецька та Луганська області), міст з високою питомою вагою підприємств військово-промислового комплексу (Харків і Шостка), а також регіонів, населення яких постраждало від техногенних та екологічних лих (Закарпатська, Житомирська та Чернігівська області).

**Таблиця 1. Основні відмінності між СЕЗ та ТПР**

<b>Спеціальна економічна зона (СЕЗ)</b>	<b>Територія пріоритетного розвитку (ТПР)</b>
Має чітко визначені межі, територія облаштовується відповідно до вимог митниці	Межі встановлені в адміністративних кордонах населених пунктів чи цілих районів
Керується спеціальним органом, який відповідає за діяльність і розвиток СЕЗ	Окремого керівного органу немає, керівні функції покладаються на органи місцевої влади

Кожна СЕЗ має визначений законом перелік видів діяльності, на які надаються податкові та митні пільги	Пріоритетні проекти визначають місцеві органи влади
Право на реалізацію інвестиційних проектів надається на конкурентних засадах. Суб'єкти не мають права на пільгові кредити чи під гарантії держави	Інвестиційні проекти є пріоритетними для залучення кредитів, які надають під державні гарантії іноземні держави, міжнародні фінансово-кредитні установи

### **3.1.4. Інституційне забезпечення функціонування СЕЗ і ТПР**

Несприятливі чинники для СЕЗ і ТПР державного рівня посилювались на регіональному рівні управління. Наприклад, для СЕЗ «Порто-франко» законодавець визначив органом управління, що затверджує інвестиційні проекти для реалізації на території СЕЗ, обласну державну адміністрацію. Для розгляду інвестиційних проектів при голові облдержадміністрації було створено експертну раду з керівників усіх органів державного управління, що прямо або опосередковано причетні до діяльності СЕЗ, зокрема й екологічного спрямування. На підставі кваліфікованої експертизи та коли не було заперечень у будь-кого з членів експертної ради голова облдержадміністрації видавав розпорядження про затвердження інвестиційного проекту.

Зовсім інша ситуація при затвердженні інвестиційних проектів для СЕЗ «Рені». Тут усю процедуру проведення експертизи та схвалення проекту очолює міськвиконком. Беручи до уваги ресурсний, організаційний та кадровий потенціали міськвиконкому, апарат якого становить півтора десятка людей разом з технічним персоналом, говорити про кваліфікований відбір марно.

Дивно, що даючи основні повноваження щодо управління СЕЗ органів влади найнижчого рівня, законодавець, тим не менше, покладає відповідальність за діяльність СЕЗ на всі наступні рівні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не давши при цьому практично жодних важелів впливу на ситуацію. Громіздка й багаторівнева структура органів управління (Рис. 3.4), коли порт, як підприємство морського транспорту, підпорядкований галузевому міністерству, а як орган господарського розвитку та управління СЕЗ «Рені» — усій вертикалі наявних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, кожен з яких має свої повноваження й прагне скористатися ними, зовсім не сприяє чіткій і злагодженій роботі з розвитку СЕЗ (Ткаченко, 2004).

До помилок регіонального характеру, що суттєво впливають на функціонування СЕЗ, слід віднести й брак стратегії їхнього розвитку. Такий документ повинен розробити орган господарського розвитку й управління СЕЗ, якими стосовно зон Одеської області були Одеський і Ренійський морські торговельні порти. Базуючись на довгостроковій програмі розвитку порту, стратегії для СЕЗ мали б визначити їхні місце та роль у діяльності підприємства, а також напрями розвитку, бажані інвестиційні проекти тощо. Для цього необхідно було б провести зонування території СЕЗ, визначити розташування конкретних необхідних для порту перевантажувальних комплексів чи виробництв і вже потім шукати інвестора під визначену мету. На жаль, у більшості випадків ситуація зовсім протилежна — орган управління СЕЗ чекав, що до нього прийде інвестор і запропонує свою ідею, яка враховує, природно, інтереси лише однієї сторони.

Рис 3.4. Схема управління СЕЗ «Рені» (Ткаченко, 2004)



### 3.1.5. Результати діяльності в рамках СЕЗ і ТПР

Критики наголошують на деструктивному впливові СЕЗ і ТПР на конкурентне середовище (в межах галузі окремі підприємства користуються фіскальними пільгами), вагомих бюджетних втратах (в значній частині СЕЗ і ТПР сума отриманих податкових пільг перевищує обсяги сплачених податків) і можливостях зловживань (імпорт товарів на пільгових умовах).

Водночас прихильники ідеї СЕЗ і ТПР наводять приклади успішної реалізації інвестиційних проектів за участі іноземних інвесторів (для яких одним з аргументів на користь українського ринку був саме спецрежим), подолання кризи на місцевих підприємствах, розвиток яких, з огляду на їхній статус «місто-/бюджетоутворювальних», зумовило подолання місцевих проблем (безробіття, наповнюваність місцевих бюджетів тощо). Хоча в останньому випадку, на нашу думку, коректніше говорити про субсидювання окремих компаній, відібраних на основі суб'єктивних рішень, а не про стимулювання якісних чинників місцевого розвитку. Найбільшу підтримку спецрежимові забезпечують органи місцевої влади, які фактично не ризикують нічим при проведенні такого експерименту: основна частина пільг, що їх надають підприємствам у СЕЗ і ТПР (акцизи, ПДВ, частина податку на прибуток), призводить до зменшення доходів державного, а не місцевих бюджетів.

Віддаючи належне обґрунтованості викладених вище позицій, звернімо увагу на відсутність офіційної урядової позиції щодо оцінювання результатів функціонування СЕЗ і ТПР. Нагадаймо, що досі не оголошено офіційних оцінок

результативності п'ятирічного експерименту в межах першої української зони «Сиваш», який завершився восени 2001 року.

Проблема, зокрема, полягає в браку чітко визначених на законодавчому рівні критеріїв успішності функціонування СЕЗ і ТПР. Спробу підійти до формалізування такої постановки завдання було зроблено Постановою КМУ від 28.02.2001 р. «Про порядок проведення аналізу результатів функціонування СЕЗ і ТПР», яка визначає перелік показників для оцінювання результатів функціонування кожної (!) із СЕЗ і ТПР. Однак такий індивідуалізований підхід та брак чітких кількісних параметрів кожного з показників створює широкі можливості для суб'єктивного підходу. Очевидно, що в інтересах українського суспільства є проведення неупередженого аналізу впливу СЕЗ і ТПР на вітчизняну економіку. Уряд не може виступати суб'єктом такого аналізу, оскільки є зацікавленою особою.

Показова в цьому контексті еволюція поглядів Прем'єр-міністра України В. Януковича. 16 вересня 2002 року, перебуваючи на посаді губернатора Донецької області, В. Янукович у відповідь на ініціативу скасувати деякі пільги суб'єктам СЕЗ, заявив: «Ми будемо подавати в суд і на уряд, і на митницю, і на рішення тих державних органів, які порушують закон про ВЕЗ»<sup>7</sup>. А вже за рік — 9 вересня 2003 року — до Верховної Ради за підписом того ж таки В. Януковича передано проект Держбюджету на 2004 рік, який передбачав встановлення мораторію на СЕЗ і ТПР. Ще пізніше — в 2006 році — Прем'єр-міністр В. Янукович оголошує наміри виправити помилки «помаранчевої» влади й відновити СЕЗ і ТПР в Україні.

З метою проведення адекватного оцінювання СЕЗ і ТПР, на нашу думку, доцільно було б задіяти механізм консультації з експертною громадськістю, передбачений Законом «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» — *Комісія незалежних експертів* з представників академічної науки та недержавних аналітичних центрів. Досі неурядові експерти так і не були долучені до процесу опрацювання відповідних рішень, хоча протягом двох років функціонувала відповідна парламентсько-урядова комісія.

Суттєвою проблемою при проведенні моніторингу результатів діяльності СЕЗ і ТПР є те, що спецрежими мають різну функціональну спрямованість. При цьому навіть у межах одного класу — СЕЗ — існують суттєві відмінності. Зокрема, СЕЗ «Інтерпорт-Ковель», «Порто-франко», «Порт Крим», «Рені» призначені обслуговувати зовнішньоторговельні потоки товарів і послуг. Натомість спеціалізацією СЕЗ «Миколаїв» є розвиток суднобудування, на території СЕЗ «Донецьк» передбачається створення індустріального парку. СЕЗ «Азов» і «Закарпаття» належать до комплексних зон, які поєднують функції виробничих і зовнішньоторговельних зон. Інші три СЕЗ («Славутич», «Курорт-поліс Трускавець» «Яворів», окрім автопорту «Краковець») за характером чинного режиму та функціональною спрямованістю, на думку Мінекономіки, фактично належать до класу ТПР.

Відповідно, відрізняються й цілі запровадження спеціального режиму інвестування на окремих територіях: залучення інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності, розв'язання проблем депресивних територій /вугільних регіонів (Волинська, Донецька та Луганська області), міст з високою питомою вагою підприємств військово-промислового комплексу (Харків і Шостка), регіонів, які постраждали від техногенних та екологічних лих (Закарпатська, Житомирська та Чернігівська області).

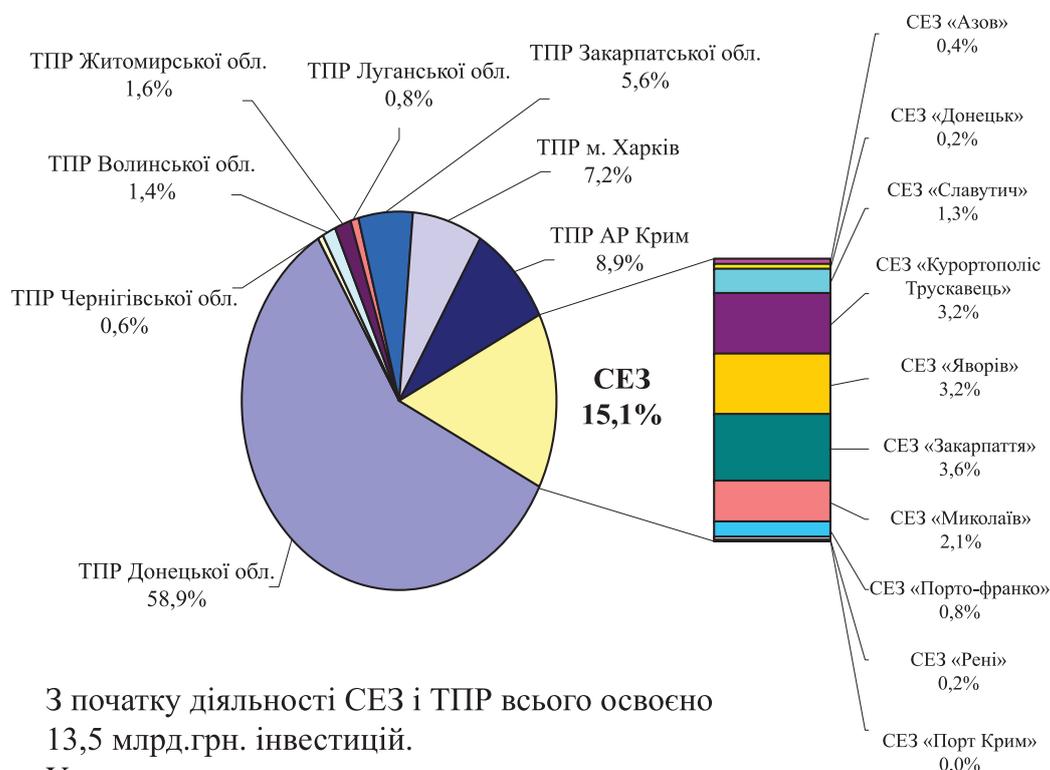
<sup>7</sup> УНІАН, 16.09.2002 р.

Значні податкові та регуляторні пільги не забезпечили вітчизняним спецрежимам ролі «локомотива» інвестиційного процесу в Україні. Зокрема, на кожних 100 доларів іноземних інвестицій залучених у вітчизняну економіку на загальних підставах у середньому припадало лише 7 доларів інвестицій нерезидентів у рамках СЕЗ і ТПР. Експерти відзначають обмаль стратегічних іноземних інвесторів і масштабних проектів: лише кожен 10-й інвестиційний проект мав кошторисну вартість понад 10 млн. доларів США.

Такий показник навряд чи може бути аргументом на користь визначальної ролі СЕЗ і ТПР у залученні іноземного капіталу у вітчизняну економіку. Є приклади, які підтверджують протилежну позицію. Скажімо, компанія LEONI, що реалізовує інвестиційний проект вартістю у 40 млн. євро (завод з виробництва кабельної продукції) у Львівській області, віддала перевагу функціонуванню на загальних підставах, а не на пільгових — у рамках СЕЗ «Яворів», яка розташована північніше на 100 км.

За даними Мінекономіки, станом на 1 січня 2005 року органи управління СЕЗ і ТПР затвердили 516 інвестиційних проекти загальною кошторисною вартістю понад 2,2 млрд. дол. До 2010 року по всіх СЕЗ і ТПР передбачається залучити інвестицій на суму 15,8 млрд. дол. (в т.ч. СЕЗ — 2,4 млрд. дол.; ТПР — 13,4 млрд. дол.) [81, с. 39]. Фактично залучено 788,7 млн. дол. США, (або 35,4% від загальної кошторисної вартості проектів), лівова частка з яких припадає на ТПР у Донецькій області та СЕЗ «Яворів» (рис. 3.5).

**Рис. 3.5. Структура освоєних інвестицій у СЕЗ і ТПР, станом на 01.08.2006 р. (з початку діяльності)**



З початку діяльності СЕЗ і ТПР всього освоєно 13,5 млрд.грн. інвестицій.  
У т.ч. з часу законодавчого скасування пільг – 3,2 млрд.грн.

Джерело Мінекономіки

Зазначмо, що протягом останніх років зростає частка вітчизняних інвестицій. Зокрема, якщо за 2000 рік вона становила 48% усіх інвестицій, за 2001 — 2003 рр. — 58%, то за 2004 р. вона зросла до 79,4%. Переважання внутрішніх інвестицій та аналіз розподілу їх за проектами свідчить про те, що пільговий режим діяльності на практиці перетворився на приховану форму державного субсидіювання конкретних підприємств і інструмент реалізації регіональних інтересів. Географічна структура походження іноземних інвестицій, вкладених у СЕЗ і ТПР, підтверджує гіпотезу про використання спецрежиму для повернення вивезеного з України та Росії капіталу нерезидентами з Віргінських о-вів, Кіпру тощо.

Слід зазначити, що СЕЗ і ТПР «деформували» конкурентне поле для вітчизняних виробників, оскільки лише 34% реалізованої там продукції постачали на експорт. Майже половина продукції, реалізовуваної в Україні, залишалась на внутрішньообласних ринках. Таким чином, підприємства із СЕЗ конкурували з тими, що працюють на загальних підставах і сплачують усі податки. Внаслідок цього діє ціновий механізм на окремих ринках. Прикладом може бути ринок кондитерських виробів, один з лідерів якого — концерн «АВК» — працював на пільгових умовах, що дало йому змогу отримати перевагу в ціновій конкуренції порівняно з іншими гравцями («Світоч», «Roshen» тощо).

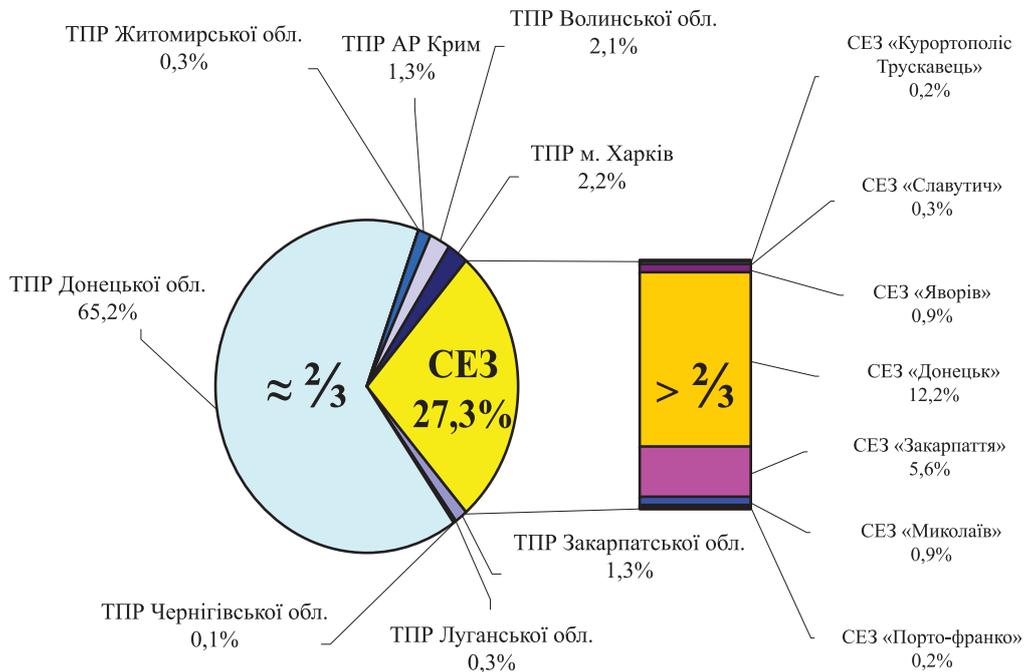
Інший проблемний момент експерименту полягає в тому, що в галузевій структурі виробництва СЕЗ та ТПР основну частку посідає металургія — 31%. Отже, замість задекларованого інноваційного напрямку в межах СЕЗ і ТПР консервується неефективна структура вітчизняної економіки.

Слід наголосити на різкому збільшенні частки імпортного мита в загальній сумі наданих пільг. При цьому збільшується імпорт товарів з високим рівнем податкового навантаження. Внаслідок цього сума пільг, наданих суб'єктам СЕЗ і ТПР, зросла до 9,9 млрд. гривень у 2005 році, що значно випереджає темпи зростання імпорту товарів. Сума пільг на 1 дол. імпорту товарів збільшилась з 2,1 грн. у 2001 році до 4,1 грн., а по окремих територіях цей показник значно вищий і становить, наприклад, у СЕЗ «Донецьк» 27 грн. Отже, є підстави стверджувати, що спеціальні інвестиційні режими перетворились на коридори для безмитного ввезення імпортних товарів, особливо продовольчих (м'яса, молочної продукції, цукру).

Протягом 2002 — 2005 років (до часу скасування податкових пільг) тривала тенденція щодо невиконання прогнозних показників розвитку СЕЗ і ТПР. Зокрема, залучено третину інвестицій від передбачених на 2002 — 2005 рр., зокрема й іноземних — 16% від плану; вироблено продукції на рівні 37% від передбаченого обсягу у 8,8 млрд. грн.; створено та збережено близько 7 тис. робочих місць, або 10% від передбачених.

Тож у запровадженні спецрежиму для інвестиційної діяльності, на нашу думку, було перебільшено роль податкових пільг у системі мотивацій інвесторів. Для великих інвесторів пільги іноді мають другорядне значення, на відміну від малого та середнього бізнесу, які завжди відчувають нестачу вільного капіталу. Наголосімо, що передбачені законодавством мінімальні розміри інвестицій, які дають право на відповідні пільги в оподаткуванні, досить значні (500 — 1000 тис. дол.), що не стимулює розвитку малого бізнесу. А саме він здатний протягом короткого терміну суттєво поліпшити ситуацію на ринку праці та сприяти зниженню соціальної напруги на слаборозвинених територіях.

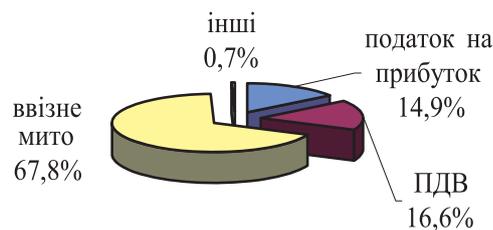
**Рис. 3.6. Структура умовно нарахованих платежів (наданих пільг) в СЕЗ та на ТПР, станом на 01.08.2006р. (з початку діяльності)**



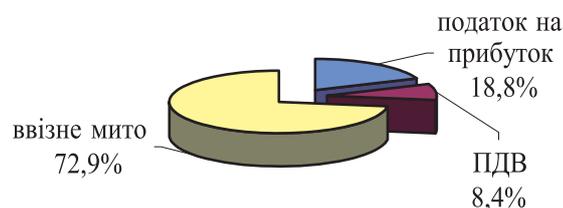
Станом на 01.08.2006 р. суб'єктами СЕЗ і ТПР було надано пільг на суму 9,3 млрд.грн. З часу законодавчого скасування пільг з суб'єкта СЕЗ і ТПР Донецької області на основі судових рішень продовжують уникати оподаткування. Сума наданих за 8 місяців 2006 року пільг складає 426 млн. грн.

Джерело Мінекономіки

**Рис. 3.7. Структура умовно нарахованих платежів суб'єктам усіх СЕЗ і ТПР**



**Рис. 3.8. Структура умовно нарахованих платежів суб'єктам ТПР Донеччини**



Податкові пільги та природні ресурси не завжди можуть замінити брак сучасної інфраструктури, яка є атрибутом СЕЗ. З іншого боку, завищені пільги для іноземних інвесторів можуть призвести до невиправданих збитків національної економіки та викривлення конкурентного середовища на вітчизняному ринку. Зрештою, в Україні було зроблено спробу компенсувати недоліки певних територій фіскальними та регуляторними пільгами у рамках СЕЗ і ТПР. Натомість у світовій практиці такий пільговий режим застосовують для посилення конкурентних переваг територій, особливо на міжнародному рівні.

### **3.1.6. Висновки**

Скасування 2005 року Верховною Радою податкових пільг усім без винятку суб'єктам СЕЗ і ТПР неоднозначно вплинуло на економіку. З одного боку, вирівняно умови для конкуренції та «залатано» деякі бюджетні дірки, а з іншого — раптово й кардинально змінено правила гри для сотень компаній, які в рамках СЕЗ і ТПР забезпечували роботою понад 140 тис. осіб. Негативна динаміка інвестиційної активності в Україні змусили уряд шукати можливості розв'язувати проблеми інвесторів у СЕЗ і ТПР. Однак з огляду на «ціну питання» та обмеженість повноважень Кабміну реальний вихід із ситуації можливий лише завдяки прийняттю відповідного закону.

Варто зазначити, що Україні недоцільно відмовлятися від пільгових методів стимулювання бізнесу, особливо за умов посилення конкуренції між країнами на міжнародному ринку інвестицій. Однак важливо законодавчо визначити принципи та максимально допустимі розміри таких пільг залежно від обсягів укладених інвестицій і/або створених робочих місць. При цьому слід передбачити диференціацію розмірів фіскальних пільг від рівня соціально-економічного розвитку територій, на яких фактично провадять діяльність відповідні суб'єкти.

#### **Додаток А. Хроніка запровадження спеціальних правових режимів в Україні**

- 1992 рік — прийняття Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», який установив рамкові умови для одного зі специфічних правових режимів — спеціальних економічних зон (СЕЗ). Правові засади іншого виду режиму — територій пріоритетного розвитку (ТПР) — не передбачені єдиним (базовим) законом, що зумовлює певні відмінності між ТПР різних регіонів.
- 1994 рік — Указ Президента України «Про економіко-технологічний експеримент у Бродівському районі Львівської області» від 25 березня 1994 року № 113, який легалізував праобраз українських СЕЗ і технопарків. Однак цього експерименту, що його передбачали запровадити на 5-річний термін (до 1 липня 1999 року) на базі територіального інноваційного центру «Броди», практично не реалізовано.
- 1995 рік — на основі Указу Президента України «Про Північнокримську експериментальну економічну зону «Сиваш» від 30 червня 1995 року № 497 створено першу українську спеціальну економічну зону «Сиваш» (АР Крим).
- 1998-1999 роки — період активної законотворчості: створено 11 СЕЗ і 66 ТПР, які в результаті охопили понад 10% території країни.

- 1999 рік — вперше запроваджено мораторій на створення нових спеціальних (вільних) економічних зон. Постанова Верховної Ради України № 795-XI від 1 липня 1999 р. встановила мораторій на період до оголошення висновків спільної парламентсько-урядової комісії з комплексного дослідження й узагальнення досвіду функціонування СЕЗ і ТПР. Цю комісію було створено в грудні 1999 року на період роботи Верховної Ради України третього скликання й відновлено її роботу в четвертому скликанні. Однак жодних висновків до листопада 2003 року комісія не оголосила — отже, мораторій на час написання цієї статті діяв.
- 1999 рік — Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. № 1756 запроваджено мораторій на подання до Кабміну пропозицій про створення нових спеціальних (вільних) економічних зон і територій зі спеціальним інвестиційним режимом до отримання практичних результатів функціонування СЕЗ і ТПР.
- 2001 рік — 18 вересня завершився експеримент у рамках Північнокримської експериментальної економічної зони «Сиваш», який тривав п'ять років. Однак досі не оприлюднено офіційної оцінки його результатів. По завершенні експерименту формат зони «Сиваш» змінено на територію пріоритетного розвитку.
- 2002 рік — втретє мораторій на створення нових СЕЗ і ТПР запроваджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1241 від 26 серпня 2002 р. Цього разу тривалість мораторію окреслено чітко — до 1 січня 2005 року.
- 2002 рік — у Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти, які ініціюють створення спецрежиму на території Дніпропетровської, Львівської та Хмельницької областей.
- 2003 рік — Закон «Про державний бюджет України на 2004 рік», прийнятий 27.11.2003 р., окрім уже традиційного щорічного встановлення мораторію на створення нових СЕЗ, ТПР і технопарків, передбачає також запровадження мораторію на розгляд нових інвестиційних проектів у рамках цих спецрежимів до кінця 2004 року (стаття 7). Окрім того, на засіданні Кабінету Міністрів 2 жовтня схвалено проект закону, який передбачає запровадження мораторію на розгляд і схвалення нових інвестиційних проектів у СЕЗ і ТПР до 1 січня 2010 року.
- 2004 рік — у перший день нової сесії (3 лютого) народні депутати проігнорували мораторій і прийняли закон, який передбачає створення 6 нових технопарків (додатково до 8 наявних): «Агротехнопарк» (м. Київ), «Еко-Україна» (м. Донецьк), «Наукові і навчальні прилади» (м. Суми), «Текстиль» (м. Херсон), «Ресурси Донбасу» (м. Донецьк), «Яворів» (Львівська область).

## 2005 рік

- Лютий — Міністра економіки С. Терьохіна оголошує про наміри ліквідувати всі без винятку СЕЗ і ТПР. Однак уже за місяць міністр дещо коригує свою позицію, стверджуючи, що СЕЗ і ТПР продовжать своє існування, однак вони «не будуть ламати загальний економічний порядок».

- Березень — Верховна Рада приймає суперечливий Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України», який, зокрема, скасовує пільговий режим у СЕЗ та ТПР і гарантії інвесторам щодо незмінності правового режиму діяльності.
- Травень — навіть після кардинальних кроків уряду в бік ліквідації СЕЗ та ТПР у центральній владі немає узгодженості щодо цього питання. До прихильників (чи скоріш не противників) СЕЗ відносять першого віцепрем'єр-міністра А. Кінаха та держсекретаря С. Зінченка, що час від часу заявляють про можливість часткового поновлення пільг у межах СЕЗ і ТПР. До противників — міністра фінансів В. Пинзеника та міністра економіки С. Терьохіна, котрі наголошують на потребі скасувати всі податкові пільги, зокрема й у рамках СЕЗ та ТПР.
- Липень — на спеціальному засіданні уряду, присвяченому аналізу результатів функціонування в рамках СЕЗ і ТПР, відзначено, що з 626 підприємств — суб'єктів спецрежимів, лише 4 повністю виконують свої інвестиційні зобов'язання. Саме для них уряд планував передбачити компенсаційні заходи (пільги з місцевих податків, зменшення податків на ввезення в Україну «інвестиційних товарів»).
- Жовтень — Уряд під керівництвом Ю. Єханурова декларує наміри діалогу зі «спецрежимними» інвесторами. Оскільки останні, на думку міністра економіки А. Яценюка, «за законодавством усі є сумлінними». «Закони настільки недосконалі, що дозволяють спочатку взяти інвестзобов'язання, а потім — переглянути його», — стверджує міністр і визнає, що питання спецрежимів є «тупиковим: не правильно, що пільги забрали. Неправильно їх і повернути. Крапка».
- Жовтень — За словами Кінаха, з 590 інвестиційних проектів близько 170 — ті, де інвестор «чітко виконує всі зобов'язання». Ще 245 інвестиційних проектів із загальної кількості «мають право на життя». Отже, за словами секретаря РНБОУ, щонайменше 60 — 65% інвестиційних проектів, задіяних у СЕЗ, «приносять користь Україні».
- Жовтень — за підсумками засідання Консультативної ради з питань іноземних інвестицій Президент України підписав Указ «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні» (від 28.10.2005 р.), який, зокрема, передбачав запровадження в місячний термін «компенсаційних механізмів» для тих інвесторів, які «сумлінно виконують умови договорів» у рамках СЕЗ і ТПР.
- Листопад — Кабмін прийняв Постанову «Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі», яка запроваджує можливість спрощеного відновлення статускво для суб'єктів СЕЗ, які працювали в спеціальному митному режимі «спеціальна митна зона».

**2006 рік**

Березень — уряд продовжив на три місяці термін застосування Постанови «Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі», хоча жодна компанія не змогла відновити собі статус-кво, оскільки не було відповідних рішень Мінфіну.

Серпень — уряд В. Януковича задекларував наміри скасувати рішення про ліквідацію податкових пільг для СЕЗ і ТПР.

### 3.2. Державні цільові програми як інструмент регіонального розвитку

Намагання запровадити середньотермінове (на понад 1 рік) планування бюджетних ресурсів в українську практику зумовило виникнення специфічного інструменту планування та реалізації державної політики — державних цільових програм (ДЦП).

Слід одразу відзначити, що цей інструмент дуже активно використовували саме в першому аспекті (плануванні). При цьому кількість ДЦП на початок 2004 року перевищила 300 одиниць, що поставило на межу абсурдності подальший рух у цьому напрямку. Тим більше, що фактичне фінансування заходів ДЦП на певний рік визначалось Державним бюджетом, ресурсів якого не вистачало на більшість видатків, передбачених схваленими чинними ДЦП.

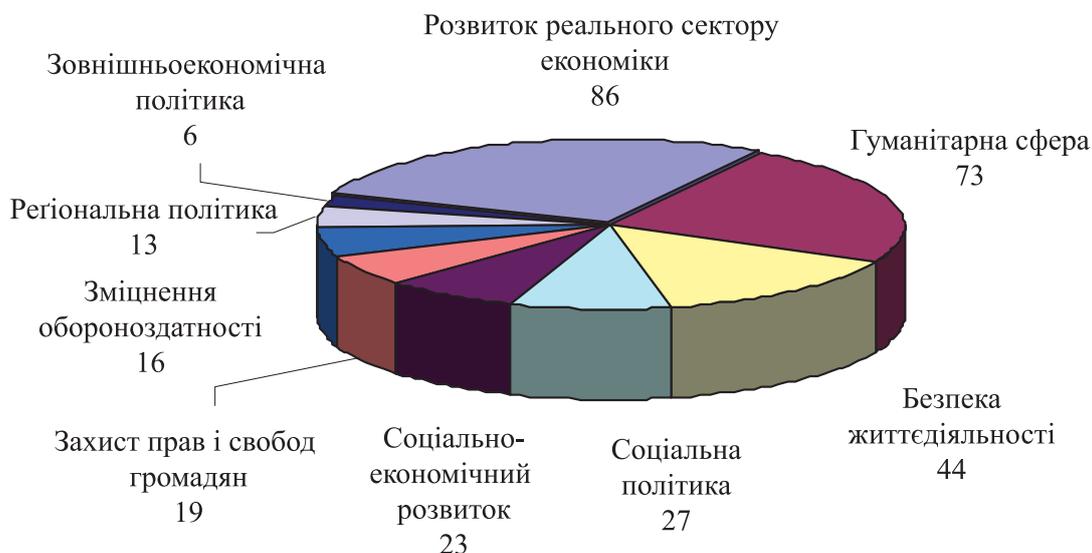
Частковим поясненням чисельності ДЦП є те, що «лева частка» їх була схвалена рішеннями Кабінету Міністрів (рис. 3.10). Лише Закон «Про державні цільові програми» (2004 року) визначив, що ДЦП ухвалюють законами України, а галузеві чи регіональні — постановами КМУ. Тобто до 2004 року середньотерміновим плануванням бюджетних ресурсів займалися практично всі мешканці «печерських пагорбів».

Відтак практика фінансового забезпечення цільових програм полягала в тому, що органи виконавчої влади, які було визначено виконавцями цих цільових програм, щорічно подавали до Мінфіну бюджетні запити на їх фінансування й залежно від результатів розгляду бюджетного процесу ставали або ні розпорядниками певних бюджетних коштів. Відповідно до Бюджетного кодексу головним розпорядником коштів державного бюджету самостійно визначаються певні бюджетні програми, в межах яких планується виконувати завдання ДЦП. Якщо через ті чи інші причини бюджетний запит не підготував орган виконавчої влади або не врахував Мінфін, складаючи проект бюджету, то цільовій програмі не передбачали фінансування.

За даними Мінекономіки у 2003 — 2004 роках (у попередні роки обліку таких даних не вели) було профінансовано цільові програми на загальну суму 50,8 млрд. грн., зокрема:

- у 2003 році — 179 програм на суму 21,6 млрд. грн.;
- у 2004 році — 172 програми на суму 29,2 млрд. грн.

**Рис. 3.9. Спрямованість державних цільових програм, одиниць (всього – 307 програм)**

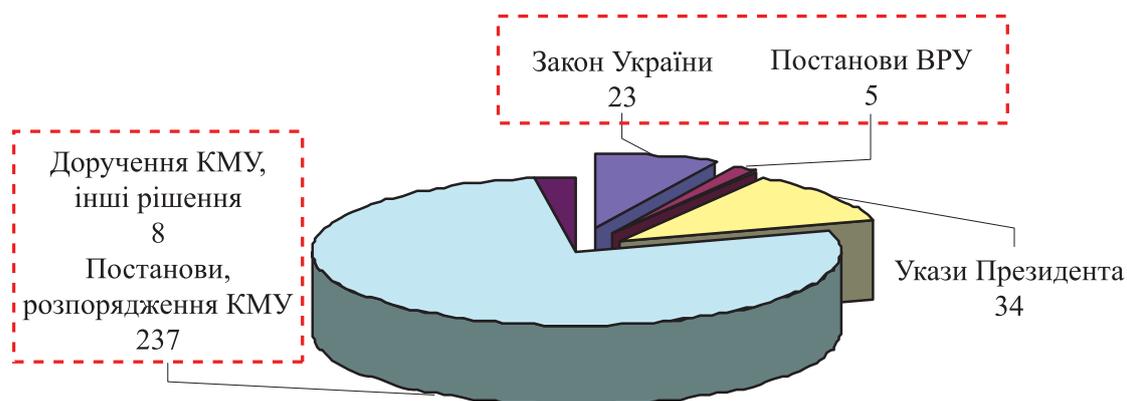


Рівень фінансування цих цільових програм становив відповідно 92,1% і 114,8% від рівня планових показників, зокрема:

- у 2003 році: з державного бюджету — 92,7%, з інших джерел — 91,3%;
- у 2004 році: з державного бюджету — 101,2%, з інших джерел — 146,8%.

Найдорожчою цільовою програмою виявилась семилітня (1999 — 2005 роки) комплексна програма «Фізичне виховання — здоров'я нації», затверджена Указом Президента від 1 вересня 1998 року відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Слід відзначити, що в самій програмі не визначено конкретних сум фінансування. Загальний обсяг фінансування цієї програми протягом 2003 — 2004 років сягнув 516,5 млн. грн., що становило 95,7% передбачених коштів.

**Рис. 3.10. Розподіл кількості прийнятих рішень щодо започаткування окремих державних цільових програм у розрізі органів влади, одиниць**



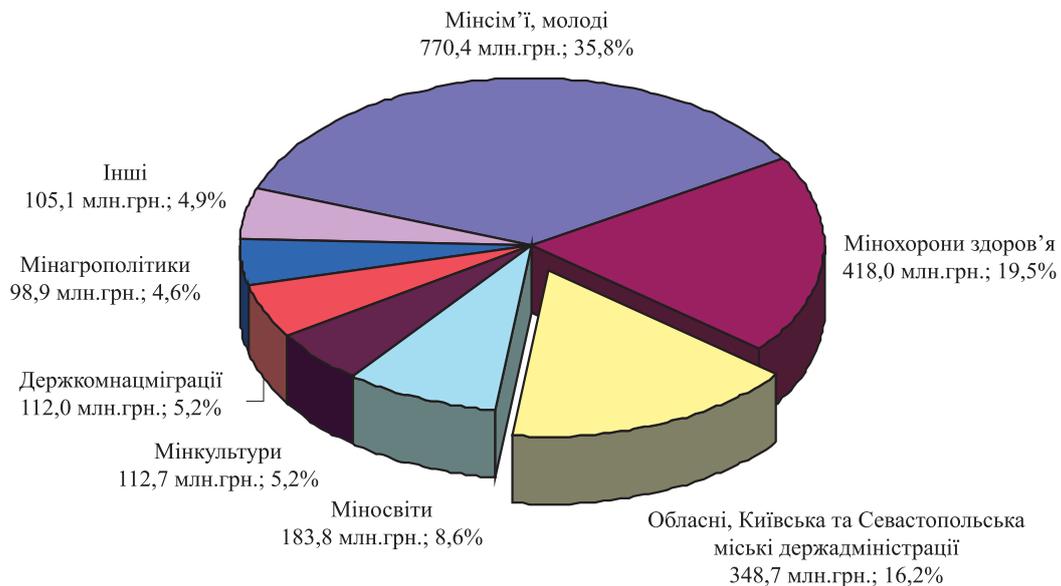
Програму здійснювали за такими напрямками: фізкультурно-оздоровча та спортивна робота; фізичне виховання та спортивна діяльність населення зі специфічними професійними та фізичними характеристиками; система забезпечення розвитку галузі. Програма не мала визначеного регіонального розподілу заходів і коштів, хоч і реалізувалася в усіх регіонах.

Далі за показником суми коштів, витрачених на їх реалізацію, йдуть такі програми:

- 227. Державна програма забезпечення молоді житлом;
- 245. Програма імунопрофілактики населення на 2002 — 2006 роки;
- 027. Національна програма «Діти України»;
- 188. Міжгалузєва комплексна програма «Здоров'я нації»;
- 217. Комплексні заходи щодо поліпшення медичного обслуговування сільського населення;
- 147. Програма розселення й облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання, на 2001 — 2005 роки.

Державна програма забезпечення молоді житлом стала другою за обсягом фінансування в 2003 — 2004 роках. На відміну від інших, у яких переважно не було визначено обсягів фінансування за роками та не було відображено регіонального розподілу фінансування, ця програма містить як розрахунки суми коштів, передбачених на будівництво житла для молоді, так і схеми щорічного розподілу їх по регіонах.

**Рис. 3.11. Частка розпорядників коштів у фінансуванні державних цілових програм (2003 – 2004 роки)**

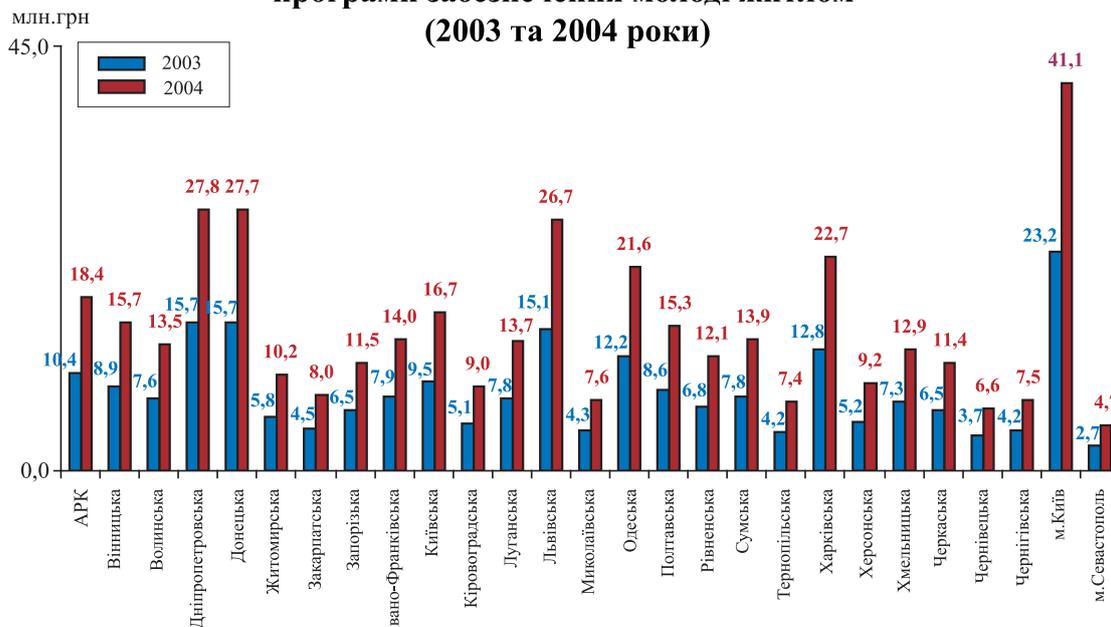


Програма спрямована на розв'язання житлової проблеми шляхом створення умов для розвитку молодіжного будівництва, вдосконалення механізмів придбання житла та забезпечення розвитку системи іпотечного житлового кредитування. Протягом 2002 — 2012 років програмою передбачено інвестувати в будівництво (реконструкцію) та придбання житла для молоді близько 5,8 млрд. гривень.

У 2003 — 2004 роках реальне фінансування програми відрізнялося від очікуваного: лише 36% від планових показників. Регіональний розподіл коштів на фінансування програми представлено на рис. 3.12. Як бачимо, загалом розподіл коштів відбиває ранжування регіонів за показником чисельності населення, а також вочевидь узгоджується з рівнем їхнього економічного розвитку.

Неналежне (неповне й непередбачуване) фінансування ДЦП, зокрема й регіонально орієнтованих, практично нівелювало ефективність застосування ДЦП

**Рис. 3.12 Плановий розподіл коштів для фінансування програми забезпечення молоді житлом (2003 та 2004 роки)**



як інструменту регіонального розвитку. Тим більше, що брак обліку відповідних даних на центральному й місцевому рівнях унеможливило аналіз доцільності та результативності окремих ДЦП.

Чи не єдиним прикладом комплексної цільової програми, орієнтованої на регіональний розвиток, є програма розселення й облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання (затверджена Постановою КМУ від 16 травня 2002 р.).

Ця ДЦП спрямована на розв'язання соціально-економічних, політико-правових і культурно-освітніх проблем, пов'язаних з поверненням репатріантів на історичну батьківщину. Серед заходів програми переважали забезпечення житлом репатріантів, а також створення інфраструктури в місцях їх компактного проживання. Окрім того, програма передбачає вжиття таких заходів, як підготовка фахівців для пріоритетних галузей економіки та соціально-культурної сфери, фінансування національно-культурних та інших заходів для репатріантів.

Фінансування цієї програми в 2003 — 2004 роках становило 112,0 млн. грн., з них з державного бюджету — 72%.

Слід сказати, що зазначена цільова програма не єдине джерело фінансування заходів щодо розселення й облаштування депортованих осіб, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання. Постановою Кабінету Міністрів від 25 січня 2002 р. затверджено Програму сприяння соціальному

становленню й адаптації кримськотатарської молоді на 2002 — 2005 роки. Ця програма не є значною з огляду на величину її фінансування. Зокрема, в 2003 — 2004 роках вона була профінансована на суму 41,3 тис. грн., що становило лише 20,9% від запланованих обсягів. Станом на 1.11.2005 року було заплановано виділити на виконання цієї цільової програми 67,3 млн. грн., профінансовано 78% від запланованого. З цієї суми найбільше коштів спрямовано на викуп житла (придбання житла на вторинному ринку) для репатріантів (48,3 млн. грн., або 91% всіх коштів).

Підсумовуючи, слід відзначити, що ДЦП фокусуються на фінансуванні об'єктів так званої «твердої» інфраструктури. Це яскраво видно на прикладі програм підтримки кримських татар. Можливим поясненням такої диспропорції на користь капіталовкладень, як відзначають спостерігачі, є більша «корупційна привабливість» освоєння коштів на «затратні» проекти. Водночас створення «м'якої» інфраструктури — інформаційних, освітніх мереж, програм обмінів, навчальних центрів тощо — досі залишається полем нескоординованої діяльності лише нечисленних громадських організацій.

## РОЗДІЛ 4

# ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### 4.1. Удосконалення інституційного механізму

Проблемами інституційного забезпечення державної регіональної політики України лишаються несистемність і недовговічність існування окремих інститутів. Ідеться також про брак системи державних і недержавних органів, здатних у взаємодії й координації ефективно реалізовувати завдання регіональної політики. Необхідна інституційна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують рух необхідних ресурсів і процесів.

Нова парадигма регулювання розвитку регіонів полягає, зокрема, в розумінні того, що жоден з важелів управління, зокрема й органи виконавчої влади, не може самостійно забезпечити ефективного впливу на регіональний розвиток. Очевидно, деякі повноваження в сфері розвитку регіонів держава змушена делегувати суб'єктам, що не входять до вертикалі виконавчої влади і не є органами місцевого самоврядування.

Загалом інституційний механізм регіональної політики має керуватися такими основними принципами:

- принцип субсидіарності, тобто максимальне наближення конкретної функції управління до її споживача;
- принцип достатності повноважень, тобто повноваження рівня управління, що реалізовує функцію, повинні бути необхідними й достатніми для її ефективної реалізації;
- принцип відповідності повноважень і відповідальності та ресурсного забезпечення.

У сферу обов'язкової компетенції органів управління чи самоврядування не повинні входити функції, які не відповідають цілям територіального управління або їх реалізують самостійні суб'єкти господарювання і вони регулюються ринковими механізмами.

В основі інституційного механізму регіональної політики має перебувати певний орган, де приймають ключові управлінські рішення і який забезпечує координацію інших інститутів у процесі реалізації регіональної політики.

При цьому слід взяти до уваги, що ставлення до території як об'єкта індустріального освоєння й експлуатації, властиве індустріальній фазі розвитку, відходить у минуле. Регіональна політика все більше набуває просторового характеру, трансформуючись у «просторовий розвиток». Крім того, прискореними темпами створюються інфраструктури, що забезпечують екологізацію господарської діяльності й інформатизацію управлінських процесів.

У низці країн роль центрального уряду зміщується в бік розроблення й координації політики, а не її впровадження, у зв'язку з чим зростає роль місцевих органів влади, які несуть усе більше відповідальності за реалізацію регіональної політики.

Світова практика показує, що, крім штабного центру, функції якого зазвичай виконують спеціальне міністерство регіональної політики чи інше неспеціалізоване, можуть існувати також міжвідомчі органи й агентства регіонального розвитку. Їхня роль у системі регіонального розвитку виглядає такою:

- парламент та міжвідомчі органи здійснюють нормативно-правове забезпечення, його публічно-правовий характер та координацію регіональної політики;
- Міністерство регіональної політики виконує функції штабного центру, тобто приймає основні рішення щодо регіональної політики, організує їх втілення, фінансування та контроль;
- агентства регіонального розвитку інтегрують ініціативу бізнесу, територіальних і професійних співтовариств в інтересах регіонального розвитку.

Конкретна інституційна модель розроблення й реалізації регіональної політики залежить від безлічі чинників: політичних, правових і навіть історичних. В Україні неодноразово озвучували наміри реформувати інституційну структуру регіональної політики, зробивши її системною й універсальною. Деякі експерти пропонували створити Комітет регіонального розвитку України — науково-організаційний орган, який повинен формувати та реалізовувати державні програми комплексного соціального й економічного розвитку території. Голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню М. Пухтинський вважає за доцільне створити не міністерство, а спеціальний орган при Президентові України, який функціонував би поза системою виконавчих органів.

Є й інші підходи до розв'язання цього питання. Зокрема, на парламентських слуханнях «Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти» було запропоновано створити посаду міністра з питань регіональної політики та співпраці з органами місцевого самоврядування і Міжвідомчу раду з питань регіональної політики з потужним аналітичним апаратом.

Учасники міжнародного семінару «Законодавча та інституційна підтримка місцевого і регіонального розвитку в Україні», який відбувся в Києві 29-30 червня 2006 р., запропонували Урядові України вивчити можливість створити Національний фонд місцевого та регіонального розвитку для надання ОМС змоги отримувати необхідні кредити й ресурси.

На загальнодержавному рівні точаться дискусії про доцільність утворення двопалатного парламенту та центрального органу виконавчої влади з повноваженнями для провадження регіональної політики. Окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку розсосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим постає особливо важлива й складна проблема координації діяльності неспеціалізованих органів влади й консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики. На порядку денному також запровадження реального регіонального самоврядування та формування ефективніших механізмів міжсекторного співробітництва на регіональному рівні.

При цьому слід домагатися уникнення конфліктів між відомствами у зв'язку зі здійсненням регіональної політики, узалежнити галузеві дії в депресивних і відсталих регіонах від загальних цілей регіональної політики, забезпечити економічність і ефективність реалізації функцій у сфері регіональної політики.

## 4.2. Дискусії про доцільність запровадження двопалатного парламенту

Актуальною для України лишається проблема представництва інтересів регіонів у Верховній Раді, про що свідчить гостра дискусія про двопалатний парламент. Тим більше, що значна частина населення України, як засвідчують проведені соціологічні дослідження, вважає, що інтереси регіонів на державному рівні жоден з наявних органів влади не захищає досить ефективно.

Водночас, на думку вітчизняних правників, утворення верхньої палати в парламентах унітарних країн у сучасних умовах пов'язується саме з необхідністю забезпечити регіональні інтереси, оптимально узгодити їх із загальнодержавними напрямами розвитку.

Але доцільність запровадження другої (верхньої) палати парламенту в контексті розвитку регіонів залежить від її повноважень та способу формування. На недостатню обґрунтованість доцільності створення верхньої палати в українському парламенті не раз вказували вітчизняні дослідники саме з огляду на відкритість питань про її повноваження та порядок формування. Можливо, затвердження верхньою палатою рішень, прийнятих нижньою, і могло б посилити роль регіонів у їх прийнятті, але процес реалізації цих рішень залишився б без змін, оскільки запропонованою реформою не було передбачено децентралізації влади на рівень регіонального самоврядування та перерозподіл повноважень між обласними державними адміністраціями й відповідними радами як представницькими органами. Крім того, із 17 повноважень, якими планували наділити верхню палату — Раду регіонів, тільки три були безпосередньо спрямовані на захист регіональних інтересів.

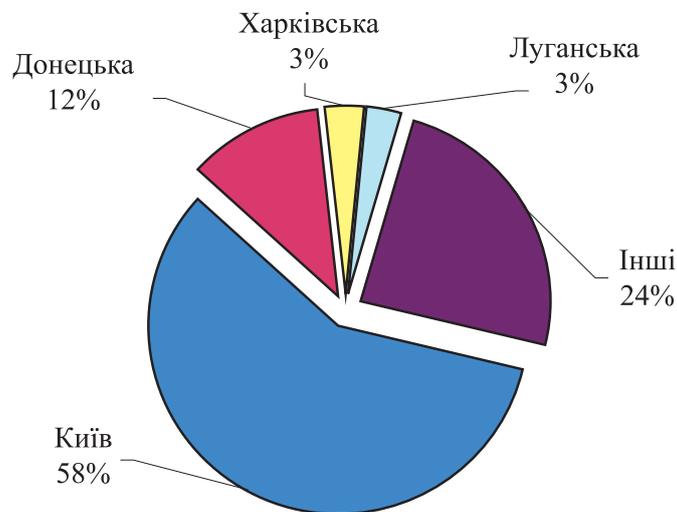
На нашу думку, проблема запровадження двопалатного парламенту в Україні мала б кращу перспективу, якби її розглядали в контексті ширшої проблеми регіоналізації України, зміни статусу органів регіонального управління та самоврядування й виборності їхніх голів, які могли б у такому разі представляти регіони у верхній палаті.

Але той факт, що за останню третину ХХ ст. кількість других палат у законодавчих органах зросла з 45 до 67, а серед держав з населенням 50 млн. осіб і вище тільки 5 мають однопалатні парламенти (Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина), дає підстави стверджувати, що запровадження двопалатного парламенту лишається актуальною політико-правовою проблемою.

Це підтверджує й досвід наших сусідів, зокрема Польщі, в якій, на думку деяких експертів, початком виходу з кризи стало саме обрання 4 червня 1989 р. двопалатного парламенту, який підтримав концепцію організації місцевого самоврядування, що базувалась не на принципі ієрархічного підпорядкування територіально-владних рівнів, а на принципі субсидіарності та пріоритету прав громадян.

Очевидно, тему запровадження другої палати в українському парламенті буде реанімовано в контексті віддаленішого аналізу результатів парламентських виборів 2006 р., які вперше відбулися на пропорційній основі. Як результат, у депутатському корпусі питома вага представників різних регіонів надзвичайно різна (рис. 4.1), що суттєво ускладнює зв'язки «парламент — регіон», призводить до різної інтенсивності лобіювання регіональних інтересів у парламенті.

**Рис. 4.1. Регіональне представлення народних депутатів у Верховній Раді України 5-го скликання (за місцем проживання)**



Концентрація у Верховній Раді критичної маси народних депутатів з «київською пропискою», які в своїй діяльності керуються насамперед не інтересами території, від якої їх обрали, а політичної сили, яку репрезентують, суперечитиме «букві й духові» державної регіональної політики. Запровадження «палати регіонів» з рівним представництвом від субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць дало б змогу забезпечити максимально справедливий доступ регіональних еліт до політичних важелів управління державою.

Можливо, певний час функцію другої квазіпалати парламенту могла б виконувати асоціація керівників регіонів, яка могла б ініціювати формування та лобювання відповідного нормативно-правового простору й розроблення пакету законів, спрямованих на сприяння регіональному розвитку й інвестиційній діяльності. Ця структура особливо актуальна, зважаючи на брак організованої площадки комунікації голів регіональних рад та адміністрацій.

#### **4.3. Утворення спеціально уповноваженого органу центральної виконавчої влади з питань регіональної політики<sup>8</sup>**

Найзагальніші функції в сфері регіональної політики належать Кабінетові Міністрів України, але він здійснює й координує занадто багато функцій, щоб зосереджувати свої зусилля саме на питаннях регіональної політики.

У цьому дослідженні було проаналізовано зусилля Міністерства економіки в частині реалізації регіональної політики. Звичайно, можна й надалі залишати реалізацію регіональної політики за Міністерством економіки, посиливши його регіональний блок. Однак слід вказати на деякі проблемні моменти:

- у Мінекономіки функція регіональної політики не є основною;
- керувати розробленням і реалізацією регіональної політики повинен посадовець, що має високий статус і здатність впливати на галузеві й функ-

<sup>8</sup> На час написання цього розділу не було відомо про створення в Україні Міністерства регіонального розвитку і будівництва

ціональні відомства. Міністр економіки через завантаженість іншими завданнями не може приділяти серйозну увагу цьому аспектові, а керівник департаменту не завжди може бути достатньо ефективним, бо працює в умовах суворої субординації;

- реалізація функцій регіональної політики Мінекономіки не дає відповіді на проблему взаємодії з іншими міністерствами, наприклад, Мінфіном.

Саме тому варте розгляду питання про необхідність спеціалізованого органу виконавчої влади, який здійснював би регулювання регіональних пропорцій, рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, проведення соціально-демографічної, природно-ресурсної, інвестиційної і містобудівної політик, а також розроблення міжрегіональних стандартів, вимог, норм і нормативів.

Йдеться також про здійснення експертизи рішень інших центральних органів стосовно їхнього впливу на регіональний розвиток. Подібну експертизу не можна доручати іншому галузевому міністерству, адже регіональна проблематика завжди носить комплексний характер, тому прийняті рішення мають спрямовуватися на соціальну орієнтацію, сталість та збалансованість регіонального розвитку і можуть виходити поза межі економічної доцільності. Логічно, що важливою функцією такого органу повинно стати також здійснення моніторингу регіональних проблем і ситуацій як інформаційно-аналітичної основи державного регулювання регіонального розвитку. Лише за цієї умови може бути забезпечена комплексність системи такого моніторингу.

Вдалим прикладом такої діяльності була робота Департаменту регіонального моніторингу в структурі колишнього Міністерства регіональної політики Російської Федерації [Лексин, 1999]. У Чеській Республіці 1996 р. було створено Міністерство місцевого (регіонального) розвитку, яке відповідальне за координацію діяльності галузевих міністерств щодо просторового розвитку, адмініструє фінансові трансферти й гранти, що їх спрямовують з державного бюджету на реалізацію регіональних програм, ініціює створення агентств регіонального розвитку.

Важливою функцією такого центрального органу має стати також здійснення регіональних експертиз і надання консультацій, при чому користувачами цих послуг могли б бути як інші центральні органи виконавчої влади, так і недержавні органи, що приймають рішення, здатні вплинути на регіональну ситуацію або здійснюють певні регіональні проекти.

Створення на практиці центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики та адміністративно-територіального устрою передбачалось проектом Указу Президента «Про Концепцію вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою», який не набув юридичної сили. Цей проект Указу Президента неоднозначно сприйняли як політики, так і управлінці. Наприклад, правління Асоціації міст України, розглянувши 2 червня 2004 року проект, вирішило визнати, що створення Міністерства з питань регіонального та місцевого розвитку не лише не узгоджується з концептуальними засадами адміністративної реформи, державної регіональної політики, розвитку місцевого самоврядування, децентралізації державного управління, а й може призвести до посилення тиску державних органів виконавчої влади на органи місцевого самоврядування.

Але в більшості сучасних унітарних держав регіональна політика – інституційно відособлений напрям діяльності центральних органів державної виконавчої влади, тобто за її реалізацію відповідає окреме міністерство.

Експерти зазначають, що таке міністерство повинно виконувати конкретні функції, серед яких:

- розроблення проектів нормативно-правових актів з питань регіональної політики та регіонального розвитку;
- аналіз проектів нормативно-правових актів інших органів на предмет дотримання інтересів регіонів і організацію погоджувальних процедур з представниками регіонів до набрання цими актами чинності;
- керівництво роботою з подолання диспропорцій та пошуку й активізації точок економічного зростання в регіонах;
- узагальнення соціально-економіко-екологічного досвіду регіонів і поширення його в інших територіях;
- координація розроблення та реалізації комплексних і цільових програм регіонального розвитку, зокрема й визначення вартості їхньої реалізації, впливати на параметри проекту державного бюджету;
- проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів, наслідків соціально-економічних дій центральних органів влади у них;
- координація діяльності центральних органів виконавчої влади щодо підготовки проектів угод регіонального розвитку;
- здійснення погоджувальних заходів щодо позасудового врегулювання міжрегіональних конфліктів.

Успішність функціонування такого міністерства залежить від того, чи передаються йому відповідні функції та повноваження, зокрема розпорядження фінансовими ресурсами регіональної політики. Тільки в цьому разі регіональні лідери муситимуть тісно контактувати з міністерством у розв'язанні ключових проблем регіональної політики й щодо міжрегіональної співпраці.

Функції, мету, завдання такого міністерства та принципи розподілу коштів, які перебувають у цьому бюджетному блоці, необхідно чітко прописати в Законі «Про основи державної регіональної політики в Україні». Зрозуміло, що стосовно відносин центру та регіонів, міжбюджетних потоків нове міністерство зобов'язане стати «вище» галузевих відомств, зокрема Міністерства економіки та Міністерства фінансів, здійснювати координаційну функцію. Ця умова, на перший погляд, суперечить рівному статусові центральних органів виконавчої влади, але може бути реалізована, якщо поєднати в одній особі посади віце-прем'єр-міністра з регіональної політики та міністра регіональної політики з відновленням функціонування відповідного урядового комітету. Це дасть змогу використати владний ресурс віце-прем'єра та подолати вузькогалузеву або сувору функціональну спрямованість діяльності центральних органів виконавчої влади в частині, що стосується регіональної політики.

Наявність лише урядового комітету (як це було за минулого періоду) або координаційних чи міжвідомчих органів поза виконавчою владою за відсутності спеціалізованого міністерства малоефективна, зокрема через брак постійного кваліфікованого апарату.

## ВИСНОВКИ

Оцінка ефективності інституційного механізму регіональної політики залежить від того, чи забезпечує цей механізм реальний регіональний розвиток. Тому розвиток регіону не повинен і не може вичерпуватися суто механічним зростанням окремих елементів. Це необхідно усвідомлювати, оцінюючи інституційний механізм, адже кожне відомство може забезпечити певне зростання окремих показників у межах своєї компетенції, але при цьому територія не розвиватиметься, бо інші показники (зокрема соціальні й екологічні) деградуватимуть.

Збалансованість розвитку регіону передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції її потенціалів (економічного, екологічного, демографічного тощо), що забезпечує сталість і соціальну орієнтацію розвитку. Відповідно до цієї ідеї функціонування повноцінних регіонів неможливе без перетворень, спрямованих на внутрішню збалансованість: утворення елементів, яких бракує в структурі регіону та подолання деструктивності інших складників, стимулювання внутрішньо- і міжрегіональних зв'язків. Тому розвитком регіону доцільно вважати такий режим функціонування системи, який забезпечує позитивну динаміку рівня та якості життя населення за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території.

Для України проблемою, яка значно ускладнює поступ регіонального розвитку, залишається взаємодія місцевих органів державної виконавчої влади та відповідних представницьких органів. Найбільша кількість владних повноважень на регіональному рівні належить до суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, що суперечить європейським тенденціям регіонального управління та розвитку. На практиці це призводить до невиправданого втручання органів державної виконавчої влади в сферу місцевого самоврядування, дублювання при вирішенні конкретних питань розвитку територіальних громад і регіонів.

Інтегральний результат діяльності всіх складових частин інституційного механізму регіональної політики має забезпечувати соціально орієнтований, збалансований, сталий розвиток усіх регіонів та забезпечення єдиних соціальних стандартів життя, незалежно від місця проживання.

При цьому важливо унеможливити (або мінімізувати) суб'єктивний чинник у відносинах «центр — регіони», особливо в системі міжбюджетних відносин. Особливе завдання — перетворити органи місцевої влади з пасивних реципієнтів бюджетних коштів на активних постачальників послуг громадянам поряд з підвищенням рівня підзвітності та відповідальності.