

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

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

Аналітична доповідь

Київ–2011

УДК 332.142.2:332.144:332.145(477)

Р 32

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

Біла С. О., *д. держ. упр., проф. (керівник авторського колективу);*

Шевченко О. В., *к. е. н.;*

Жук В. І.;

Кушнір М. О., *к. держ. упр.;*

Валюшко І. В.;

Борщевський В. В., *д. е. н.;*

Васильців Т. Г., *д. е. н.;*

Мікула Н. А., *д. е. н.;*

Мокій А. І., *д. е. н., проф.*

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

Р 32 **Регіони** України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку: аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук, М. О. Кушнір [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 104 с.

ISBN 978-966-554-138-7

У доповіді досліджено питання динаміки соціально-економічного розвитку України у 2010-2011 рр., проаналізовано наслідки кризового періоду для регіонів. Розкрито проблематику консолідації регіонального економічного простору та поглиблення міжрегіональної співпраці. Запропоновано шляхи підвищення ефективності державної регіональної політики у післякризовий період.

Видання розраховане на державних службовців, науковців, фахівців із питань регіональної політики та широке коло зацікавлених осіб.

ISBN 978-966-554-138-7

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2011

ПЕРЕДМОВА

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

Поєднання системного впливу ендегенних та екзогенних ризиків із диспропорційністю регіонального розвитку, що набула хронічного характеру, ставить перед Україною виклики та стратегічні завдання стосовно розроблення та запровадження нової регіональної політики. Нова якість регіонального економічного розвитку передбачає:

- мобілізацію та використання наявних у регіоні ресурсів на потреби примноження потенціалу розвитку та надання стимулів до економічного зростання;
- створення стимулів до формування на регіональному рівні економічних «точок зростання» та посилення їх взаємозв'язків із периферією, залучення до цього процесу наявних матеріальних, фінансових і людських ресурсів;
- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання регіонального економічного потенціалу (регіональних і міжрегіональних кластерів, індустріальних парків тощо) як основи інноваційно-інвестиційних структурних зрушень, створення нових робочих місць;
- поліпшення інвестиційного клімату в регіонах;
- формування на регіональному рівні розвиненої інфраструктури (транспортної, виробничої, інвестиційної, соціальної, комунікаційної) тощо.

Такі заходи мінімізують негативний вплив ендегенних та екзогенних ризиків на регіональний розвиток, усувають перешкоди на шляху залучення місцевої економіки до процесів регіональної та міжрегіональної кооперації, формування єдиного загальнонаціонального економічного простору, що стає основою для досягнення стабільного, збалансованого, безпечного розвитку регіонів України.

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

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

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

Серед *причин виникнення ризику* розрізняють:

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

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

У поєднанні негативний вплив екзогенних та ендегенних ризиків формує низку *викликів* для підвищення конкурентоспроможності регіонального розвитку, регіональних систем, запровадження струк-

турних реформ, модернізації регіональної економіки як невід'ємного складника соціально-економічного розвитку країни.

Серед різновидів *системних ризиків, що кардинально впливають на регіональний розвиток*, у світовій практиці визнано такі.

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

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

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

4. *Ризик урбанізації* наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. традиційно залишається невід'ємним складником процесів регіонального розвитку, одним із проявів локалізації соціально-економічної активності на територіальному рівні. Розбудова мегаполісів і великих міст (транспортно-транзитних, портових, торговельно-логістичних центрів) створює низку системних соціально-економічних ризиків.

Довідково. *Зростання щільності проживання населення зазвичай супроводжується соціальною стратифікацією та поляризацією за доходами. Саме у великих містах (столиці, мегаполісах) найбільше проявляється різниця між багатими та бідними, поляристкість між доступністю до благ цивілізації та злиденністю. На початок ХХІ ст. понад 1 млрд населення країн, що розвиваються, проживали у нетрях міст і мали обмежений доступ до води, каналізації, нормального харчування. Найбідніші мешканці мегаполісів*

і великих міст становлять соціальну групу, найвразливішу до ризиків поширення інфекційних і вірусних хвороб (у т. ч. СНІДу), ризику залучення до кримінальних структур, наркоманії тощо. До ризиків урбанізації також відносять екологічні ризики забруднення навколишнього середовища (загазованість, збільшення викидів CO₂), шуми, проблему твердих побутових відходів міст (ТПВ) та їх утилізації, ризики психологічних стресів і захворювань мешканців великих міст тощо). Ці ризики в умовах глобалізації неухильно посилюють свій вплив на регіональний розвиток.

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

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

- *ризики регіонального розвитку, що мають історичне (геополітичне) походження.* Як правило, чим довший термін (історичний період), протягом якого регіон входив до певної країни, тим нижчі ризики посилення відцентрових тенденцій регіонального розвитку, сепаратизму;

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

- *ризики етнічно-демографічного походження* (пов'язані з історичними умовами розселення, кількісним співвідношенням етнічних груп на території країни (регіону). Ступінь впливу цих ризиків на регіональний розвиток багато в чому залежить від ефективності державної етнографічно-національної, мовної, гуманітарної політики. В Україні

етнічно-демографічні ризики найбільш притаманні АР Крим, регіонам Західної України. Ці ризики у крайній формі прояву можуть призвести до настання соціальних потрясінь і політичного відособлення (відокремлення) регіону від країни;

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

Світова фінансова криза 2008–2010 рр. кардинально не змінила домінування екстенсивного типу господарювання на регіональному рівні (що зумовлює використання наявних на місцях природних, сировинних, фінансових і людських ресурсів на основі застарілих технологій; високі показники енерго- та матеріалоемності тощо). У поєднанні із впливом *екзогенних та ендегенних ризиків* екстенсивні чинники обумовлюють швидке зростання *дисбалансів соціально-економічного розвитку регіонів*. Серед найважливіших проявів таких дисбалансів – *структурна розбалансованість економіки регіонів України та їх поділ на індустріальні регіони-локомотиви, проблемні аграрні та старо-промислові регіони, периферійні (умовно депресивні) території тощо*. Консервація статусу регіонів за умов їх незмінної спеціалізації у довгостроковому періоді ще більше посилює *ризик поглиблення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів, посилення тенденцій до монополізації та моноструктурної спеціалізації внутрішніх регіональних ринків*. Водночас ці процеси активізують дію інших *функціональних ризиків регіонального розвитку*, у тому числі таких:

- зниження інтенсивності міжрегіональних господарських зв'язків;
- посилення тенденцій до монополізації внутрішніх регіональних ринків;
- «перетягування» ресурсів із прилеглих і периферійних територій до регіональних центрів зростання;
- посилення диспропорційності в оплаті праці та якості життя на території країни, проявом чого стає загострення проблем на регіональ-

них ринках праці, зростання розривів у показниках доходів та оплати праці, зниження показників якості життя на периферійних територіях країни.

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

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

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

Характерні тенденції сучасного розвитку регіонів.

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

- найдинамічніший розвиток протягом 2010 року спостерігався у м. Києві, Дніпропетровській, Житомирській та Рівненській областях;
- протягом року високі темпи приросту економічних показників зберігалися в Миколаївській, Вінницькій областях, помітним було зростання в Луганській та Запорізькій;

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

- украї повільно післякризове відновлення відбувається у Харківській, Чернігівській, Одеській, Херсонській областях, Автономній Республіці Крим тощо.

Пожавлення темпів розвитку економіки регіонів було викликано такими чинниками:

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

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

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

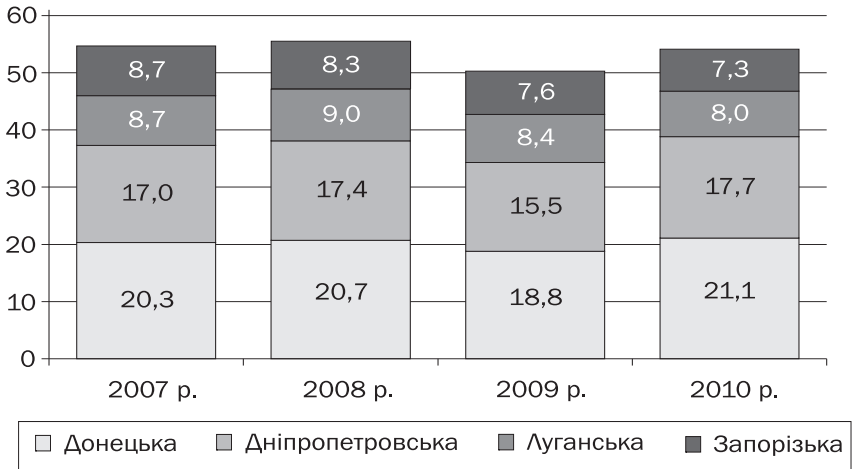
- зростанням обсягів короткострокових заощаджень суб'єктів господарювання і населення та збільшенням на цій основі інвестиційного ресурсу (Закарпатська, Черкаська, Волинська, Херсонська області та АР Крим);

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

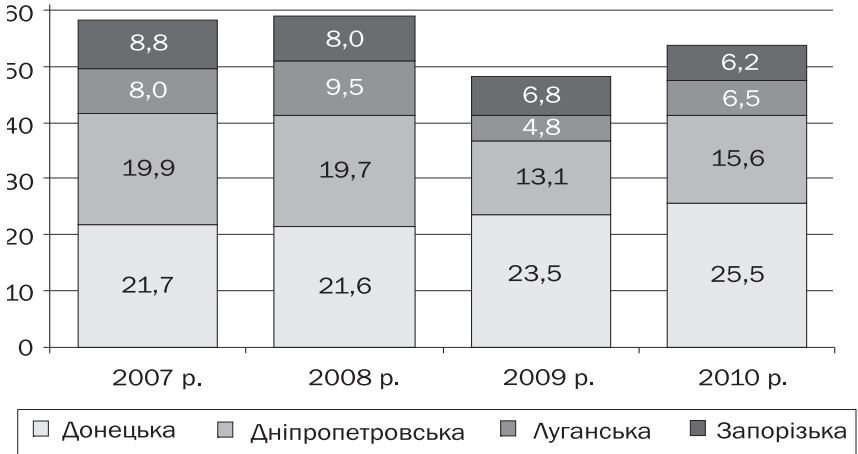
- активізацією діяльності малого підприємництва, зростанням обсягів зайнятості (та самозайнятості) населення, а отже, зростанням доходів місцевих бюджетів (АР Крим, Одеська, Тернопільська, Кіровоградська, Полтавська області);

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

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

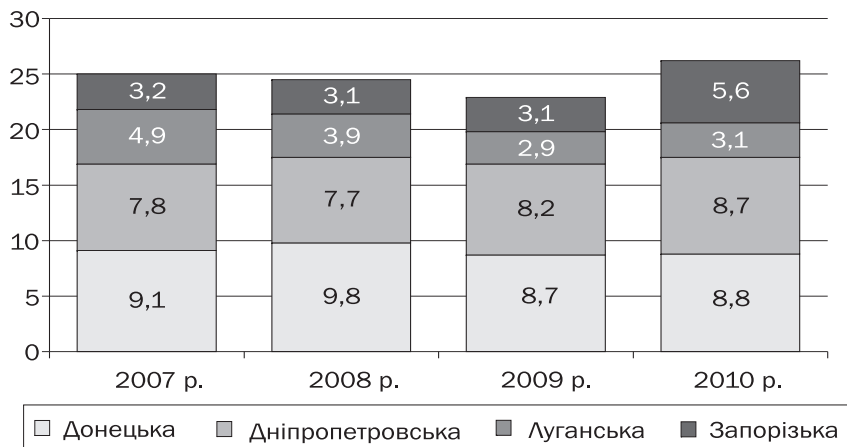


а) Обсяги реалізованої промислової продукції

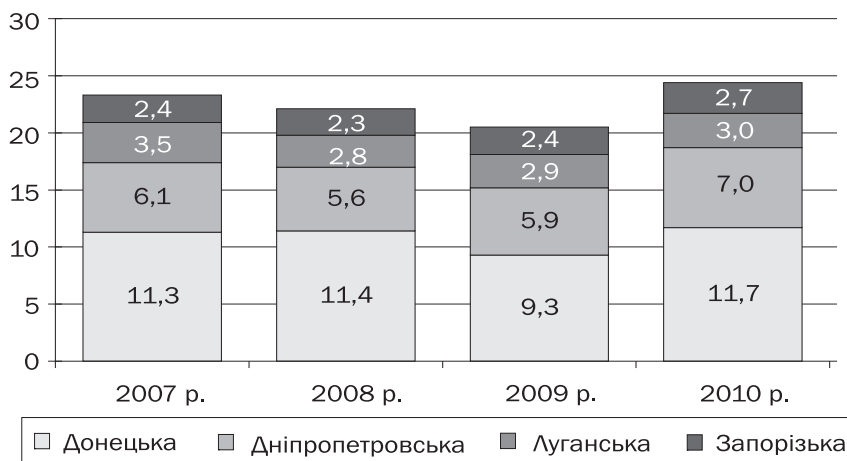


б) Обсяги експорту товарів

Рис. 1. Динаміка частки промислових регіонів



в) Обсяги освоєних капітальних інвестицій



г) Обсяги виконаних будівельних робіт

за окремими показниками розвитку в 2007–2010 рр., %

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

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

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

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

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

- у всіх регіонах зросла й реальна заробітна плата (з 5,2 % у м. Києві до 14,8 % у Рівненській обл.); у 2009 р. реальна заробітна плата знизилася в усіх регіонах (з 12,6 % у Запорізькій до 4,2 % у Миколаївській обл.);

- зменшилася **сума заборгованості з виплати заробітної плати** у 23 регіонах, у той час як у 2009 р. – лише у 2 регіонах. У 2010 р. сума заборгованості варіювала від зменшення на 73,2 % у Дніпропетровській обл. до збільшення на 49,8 % у Миколаївській обл. У 2009 р. зміна суми заборгованості варіювала від збільшення на 99,0 % у м. Севастополі до зменшення на 4,1 % в Одеській обл. Незважаючи на це, структура боргу майже не змінилася, найбільші обсяги боргу в 2009-2010 рр. характерні для Донецької, Луганської, Харківської областей

та м. Києва, найменші – для Івано-Франківської, Чернівецької областей та м. Севастополя;

• зросла **кількість працевлаштованих громадян**: у 19 регіонах рівень січня-вересня 2009 р. із працевлаштування перевищено у січні-вересні 2010 р., тоді як рівень січня-вересня 2008 р. перевищено у січні-вересні 2009 р. лише у м. Києві.

Соціально-економічна криза 2008-2009 рр. не лише **зберегла докризові вади соціально-економічного розвитку регіонів, але й спровокувала виникнення нових проблем**:

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

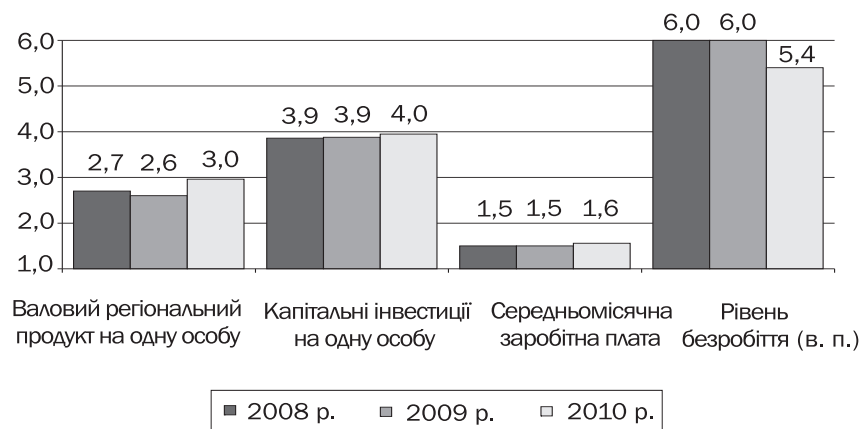


Рис. 2. Розриви між максимальним і мінімальним значеннями окремих показників соціально-економічного розвитку в регіонах, разів

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

2. Спостерігається порушення консолідованого економічного простору країни внаслідок не вигідності формування внутрішніх коопера-

ційних зв'язків і більшої ефективності експортного виробництва. Про це свідчать:

- значна експортна орієнтованість економіки регіонів. Так, у 2010 р. 14 регіонів експортували за кордон понад третину загального обсягу реалізованої промислової продукції, у тому числі індустріальні – Донецька (55,6 %), Дніпропетровська (40,5 %), Запорізька (39,4 %), Луганська (36,9 %) області;
- низька інтенсивність господарських зв'язків усередині країни (частка міжрегіонального обороту у ВВП країни протягом останніх років не перевищує 25 %);
- обмеженість внутрішнього попиту на продукцію інноваційного характеру, передусім на ринку засобів виробництва;
- локалізація центрів економічного зростання у промислових містах, фінансових центрах, транспортно-транзитних центрах, збереження монофункціонального виробництва в багатьох населених пунктах (малих містах тощо).

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

- залишаються значні розриви в абсолютних значеннях номінальних доходів на одну особу, а також у темпах їх зростання (рис. 3). Так, за підсумками 2010 р. лише 5 регіонів перевищили середнє значення цього показника по країні. При цьому в 2010 р. середньомісячний дохід на одну особу не досягав 1000 грн лише у 2 регіонах, а в 2008 р. – у 13, у 2009 р. – у 7;
- спостерігається вплив трудового потенціалу з економічно слабоборозвинених регіонів, звідси – зменшення чисельності населення в окремих адміністративно-територіальних одиницях, їх поступовий занепад;
- досі не вирішеними залишаються питання економічного обґрунтування тарифів, стабільної оплати комунальних послуг, відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, ефективної експлуатації житлово-комунального господарства тощо.

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

- щорічне збільшення частки трансфертів (44,5 %, 46,7 %, 49,1 % у доходах місцевих бюджетів у 2008, 2009 та 2010 рр. відповідно) і падіння частки власних доходів громад. Частка дотацій вирівнювання зростає (53,6 % та 56,1 % у 2009 і 2010 рр. відповідно), як і частка субвенцій із соціального захисту населення (36,7 % і 38,3 %), натомість частки додаткових дотацій та інших субвенцій скорочуються.

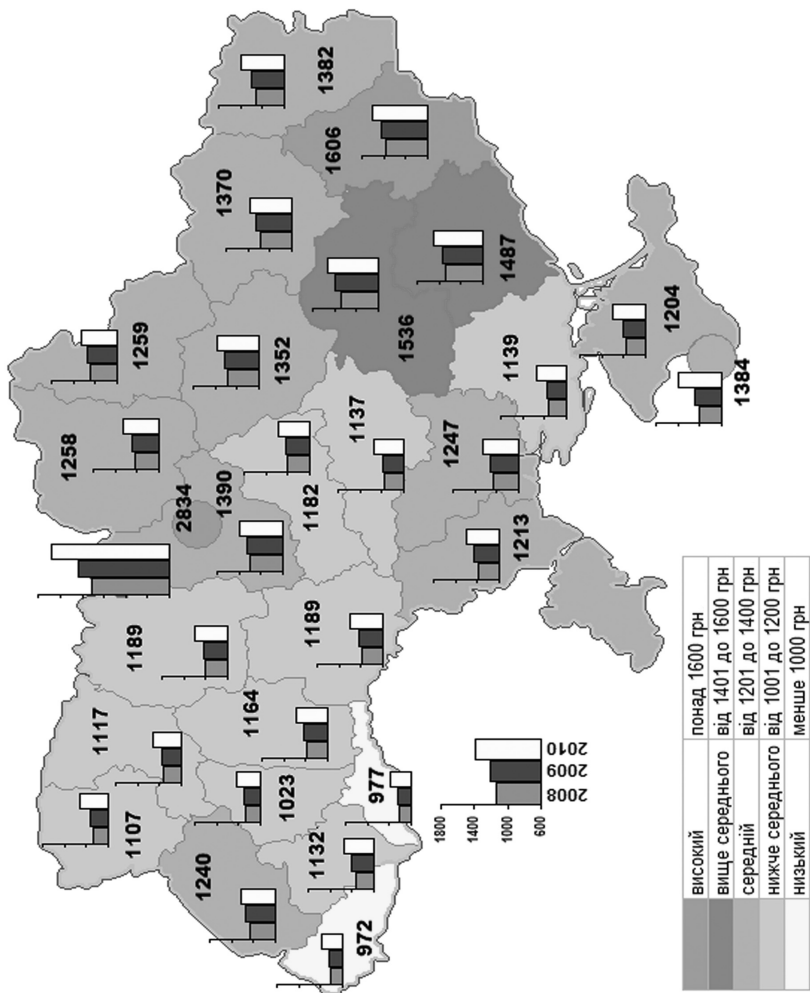


Рис. 3. Розподіл регіонів за розміром середньомісячного номінального доходу на одну особу населення та динаміка у 2008–2010 рр., грн

Попередніми роками нестача фінансових ресурсів у регіонах компенсувалася трансфертами з державного бюджету (переважно нецільовими), криза довела хибність і дестимулюючий вплив такого підходу;

- недовиконання бюджетного розпису стосовно коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих (на 9,7 % за 2010 р.), і недовиконання плану перерахування субвенцій із державного бюджету на 1,9 %; рівень виконання річного плану доходів складає 96,4 % затвердженого місцевими радами¹;

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

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

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

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

5. Залишається нерозвинутою виробнича та транспортна інфраструктура регіонів. Незважаючи на безсумнівну важливість якісного розвитку інфраструктури та пряму залежність від цього соціально-економічної динаміки в регіонах, доводиться констатувати, що сучасний стан регіональної інфраструктури в Україні об'єктивно не відповідає ні сучасним вимогам, ні внутрішнім потребам регіонів, ні пріоритетам держави у сфері регіональної політики.

Найгострішими проблемами розвитку регіональної інфраструктури в Україні є:

- невпорядкованість відносин власності на об'єкти інфраструктури;
- недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування та розвитку відповідних об'єктів і відсутність дієвих стимулів залучення коштів з інших джерел;

- недосконала система територіального розміщення об'єктів інфраструктури;

- низька якість послуг, що надаються цими об'єктами та відсутність потужного мультиплікативного впливу на розвиток території.

¹За даними Державного казначейства України.

²За даними Державної контрольно-ревізійної служби України.

6. Залишається недієвим організаційне забезпечення реалізації регіональної політики, що проявляється таким чином:

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

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

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

Стабільному регіональному розвитку загрожує:

- домінування переважно екстенсивного типу господарювання на місцевому (регіональному) рівні; високий рівень енергетичної залеж-

³Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011.

ності локального виробництва та відсутність структурно-інноваційних зрушень, спрямованих на зменшення матеріалоемності, енергоємності продукції, що виробляється на місцях, її здешевлення та підвищення конкурентоспроможності;

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

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

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

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

- зниження потенціалу ємності внутрішніх регіональних ринків;

- слабкість, нерозвиненість міжрегіональних коопераційних зв'язків.

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

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

Поглиблення дезінтеграційних процесів на регіональному рівні проявляється у таких чинниках:

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Недосконалість ринкових відносин і значна асиметрія соціально-економічного розвитку регіонів стали одними з найвагоміших бар'єрів для формування цілісного економічного простору України. Зокрема, торговельні відносини між регіонами, що мають суттєві відмінності в розвитку, ускладнені, оскільки слаборозвинені регіони не володіють достатніми конкурентними позиціями для обміну.

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

3. Лібералізація зовнішньоекономічної діяльності переорієнтувала значну частку внутрішньодержавних економічних зв'язків українських регіонів на зовнішні. Обсяги експорту й імпорту в абсолютному виразі збільшувалися на тлі зниження обсягів виробництва в Україні. Так, за даними національних рахунків України, співвідношення експорту та ВВП стрімко зросло: з 41,9 % у 1995 р. до 62,4 % у 2000 р. Лише починаючи з 2001 р. цей показник мав тенденцію до незначного зниження: за 2001–2008 рр. він знизився на 15,6 %, хоча й досі залишається дуже високим. Як результат, перебуваючи на 37 місці за індексом розміру внутрішнього ринку з-поміж 139 країн (за даними звіту Всесвітнього економічного форуму), за ефективністю його функціонування Україна посідає лише 129 позицію⁴.

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

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

⁴*The Global Competitiveness Report 2010-2011* / World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf. - pp.21; 335

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

7. Важливим аспектом проблеми зниження рівня міжрегіональної співпраці є відсутність в Україні державної стратегії просторового розвитку. Частково її функції виконує розроблена у 2000 р. Генеральна схема планування території України⁵. Проте в ній недостатню увагу приділено таким важливим просторовим соціально-економічним процесам, як оптимальний розподіл економічної діяльності у просторі та міграція. Саме вони мають лягти в основу розроблення заходів щодо реалізації регіональної та інтеграційної політики.

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

Метою державної політики міжрегіональної інтеграції має стати забезпечення розвитку держави на засадах соціально-економічної міжрегіональної інтегрованості, формування єдиного економічного простору в країні, стимулювання інтеграційних взаємодій між регіональними економічними системами та їх економічними агентами і усередині країни, і за її межами. Центральна ідея державної політики міжрегіональної інтеграції, на нашу думку, полягає у таких функціональних завданнях та інструментах їх виконання:

- підготовка інтеграційних взаємодій (пошук інструментів зниження міжрегіональної соціально-економічної асиметрії, подолання міжрегіональних бар'єрів);
- запуск процесу інтеграційних взаємодій (використання адекватних інструментів організації підтримки та активізації елементів наявного в регіональних економічних системах потенціалу інтеграційних взаємодій);

⁵Про генеральну схему планування території України: закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

- розвиток процесу міжрегіональної соціально-економічної інтеграції (реалізація інструментів інвестування частини отриманого синергетичного ефекту з метою розширеного відтворення потенціалу інтеграційних взаємодій у міжрегіональній економічній системі).

Наслідками підвищення інтегрованості економічного простору України мають стати:

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

Засадничою передумовою ефективності реалізації цілей державної політики міжрегіональної інтеграції є її позиціонування як політики узгодження інтересів, а її ідеології – на засадах субсидіарності, партнерства, співфінансування та ефекту синергії. Звичайно, в умовах ринку для держави можливою є лише одна форма впливу на процеси міжрегіональної інтеграції, що мають ґрунтуватися винятково на добровільних засадах та економічному ефекті – це узгодження інтересів держави (центру), регіональних органів влади та представників

бізнесу. Такий підхід вимагає зміни форм та методів регулювання і на національному, і на регіональному рівнях, відмови від владних відносин, побудованих лише по вертикалі та перехід до горизонтальних мережевих відносин.

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

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

Проте інвестиційний ресурс (і внутрішній, і зовнішній) був і залишається вагомим чинником активізації економічних процесів на регіональному рівні. Інвестиційна діяльність у регіонах України протягом 2010 р. демонструє помітне поживлення післякризового періоду 2008-2009 рр. Поряд із цим, регіональні інвестиційні процеси характеризуються такими суперечливими тенденціями і проблемами.

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

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

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

3. Формування «замкненого кола інвестування» у слаборозвинених регіонах. Для прискорення виробництва необхідний значний обсяг інвестиційних ресурсів, який можна накопичити лише за умови забезпечення очікувань інвесторів щодо значного економічного ефекту при вкладанні ресурсів.

Проте економічна структура слаборозвинених регіонів і відсутність інформаційної підтримки та просування наявного інвестиційного потенціалу не сприяють акумулюванню ресурсів для активізації бізнес-процесів у таких регіонах.

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

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

Чинниками неефективності та нерівномірності інвестиційних процесів у регіонах стали:

- відсутність умов і розвиненої інфраструктури, недостатня кількість об'єктів для інвестування та їх низька привабливість, а також недоступність інформації про такі об'єкти;
- відсутність продуманої політики сприяння залученню інвестицій із прозорими механізмами реалізації на державному та місцевому рівнях;
- нерозвиненість переважної більшості ринкових інститутів, покликаних сприяти інвестиційному процесу – корпоративного сектору, ринку цінних паперів, землі, нерухомості;

- низька конкурентоспроможність товарів регіональних виробників, що робить не вигідним подальше інвестування у їх виробництво;
- відсутність мотивації та інертність місцевої влади щодо сприяння припливу інвестицій, відсутність реальних механізмів активізації інвестиційного процесів.

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

- відсутність економічних стимулів і достатнього обсягу коштів для якісних структурних змін в економіці, подальша деформація структури економіки регіонів;
- недиверсифікований характер інвестиційних процесів (випереджальний розвиток одних регіонів при стагнації інших, посилення концентрації інвестиційних потоків довкола адміністративних центрів регіонів, занепад периферії) та неефективна галузева структура інвестування;
- адаптація виробництва в регіонах на зовнішні ринки з відповідним інвестиційним забезпеченням, подальше зниження конкурентоспроможності імпортозамінного виробництва.

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

⁶Про схвалення Концепції державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 р. № 1900-р.

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

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

Проте вказані документи при всіх їх позитивних рисах і передбачених дієвих інструментах регулювання інвестиційної діяльності не містять положень щодо активізації ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у стимулюванні притоку інвестицій, а також не сприяють формуванню в регіонах виробничої та інфраструктурної основи для припливу цих ресурсів, тобто не стосуються питань формування інвестиційного потенціалу регіонів.

Разом із тим подальша пасивність місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування може призвести до зростання некерованості інвестиційних процесів, поглиблення територіальної диспропорційності інвестування, подальшого зволікання з модернізацією виробничої структури регіонів.

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

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

Соціально-економічний розвиток України потребує оновлених підходів до використання управлінського потенціалу територій, удо-

⁷*Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 р. № 389.*

сконалення системи управління територіальним розвитком. На цьому орієнтирі наголошено на засіданні Ради регіонів, що пройшло 24 січня 2010 р. під головуванням Президента України В. Януковича, і, поза сумнівом, він є одним із найважливіших пріоритетів сучасного конституційного процесу, запровадженого в рамках Конституційної Асамблеї⁸.

Головним завданням реформування регіонального розвитку держави має стати створення *регіональної демократії* як системи, що ефективно та послідовно надає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами з різним культурно-мовним складом жити в гармонії та економічному добробуті.

Подібні системи унормовані й функціонують у розвинених країнах світу, що дозволило їм витримати ризики світової фінансово-економічної кризи та досить швидко відновлювати свій розвиток. При цьому одним із базових орієнтирів ефективного державного управління регіональним розвитком таких країн стало створення розвиненого інституційно-правового середовища щодо регіонального розвитку загалом та окремих його складових елементів – бізнесу й людського капіталу, інфраструктурного забезпечення тощо.

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

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

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

3. Ресурсне забезпечення – визначення та унормування необхідного ресурсного потенціалу (фінансового, кадрового тощо), яке забезпечило б можливість реалізації довгострокових підходів до регіонального розвитку. Разом із цим вимоги сучасного європейського правового поля щодо питань регіоналізму містять практичні орієнтири регіональних реформ, уточнені в 2009 р. як реакція на результат

⁸Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: указ Президента України від 21.02.2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>

дії світової фінансово-економічної кризи⁹. Відображення цих орієнтирів у національній політиці та практиці (у тому числі інституційно-правовій) є запорукою партнерських відносин нашої держави з ЄС¹⁰.

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

Законодавче підґрунтя

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

1. Сучасний регіональний розвиток держави в інституційно-правовому плані не узгоджується з європейськими принципами регіональної демократії, визначеними та уточненими у 2009 р. як реакція на посилення тенденцій до адміністрування регіональним розвитком унаслідок негативного впливу світової фінансово-економічної кризи.

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

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

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

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

Загальна модель організації влади на регіональному рівні (унормована в Конституції України) хоча й містить певні європейські засади регіонального самоуправління¹², повною мірою не відповідає вказаним вище принципам і положенням основного європейського документа з цих питань – Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 рік). Основними серед цих невідповідностей є такі.

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

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

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

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

Довідково. У ч. 4 ст. 140 Конституції України зазначено: *обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, а не областей та/або районів.*

Своєю чергою ця перешкода стає на шляху унормування принципу субсидиарності на регіональному рівні.

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

Довідково. Ст. 132 Конституції України серед низки базових принципів формування територіального устрою встановлює і такий, як *збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. При цьому сутність змісту поняття «регіон» у Конституції України не визначена. Натомість ч. 2 ст. 133 Конституції України містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України, проте без визначення їх правового статусу.*

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

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

меж відповідальності посадових осіб означених органів за виконання прийнятих рішень.

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

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

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

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

¹⁴[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc

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

Таким чином, базисом формування стратегічно орієнтованої державної політики є удосконалення конституційних засад регіонального розвитку держави.

Цей напрям має бути забезпеченим у результаті роботи Конституційної Асамблеї (з огляду на положення Резолюції Європейського Парламенту щодо України 2010 року)¹⁵.

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

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

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

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

¹⁵Резолюція Європейського Парламенту щодо України від 25.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a37

3. Україна протягом останніх двох десятиріч намагалася здійснити адміністративно-територіальну реформи (1998–2000, 2004–2006 рр.), проте їх не було доведено до кінця. **Регіональне самоврядування залишається без своєї системи виконавчих органів**, що прямо суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування.

Відсутність у вітчизняному законодавстві з 1996 р. Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» і сучасного, сформованого відповідно до вимог часу, комплексного документа/документів щодо унормування реформи місцевого самоврядування та системи адміністративно-територіального устрою створюють перешкоди для збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів.

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

Водночас до проблем, характерних для чинного адміністративно-територіального устрою України, належать:

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

Інституційно-правовими способами подолання цих проблем є урегулювання в законодавстві питань, пов'язаних і з адміністративно-територіальним устроєм, і зі створенням регіональних виконавчих органів.

¹⁶Дані Держкомстату України.

¹⁷Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні: аналіт. дослідж. / Центр політико-правових реформ, Швейцарська агенція розвитку та співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://despro.org.ua/img/upload/Research%20_UKR.doc; Новик, В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... к. ю. н.: спец. 12.00.07/ В. П. Новик. – К., 2008. – 20 с.

Інституційна підтримка врядування

Пов'язані з цим інституційно-правовим інструментом ризики, створюють бар'єри для функціонування регіонального розвитку.

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

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

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

***Довідково.** Економіка Фінляндії повністю кластеризована, у ній виділено 9 кластерів, а економіка Нідерландів розбита на 20 «мегакластерів», на основі функціонування яких визначені пріоритети інноваційної політики держави. У Данії діють 29 кластерів, до роботи в яких залучено 40 % усіх підприємств країни, що забезпечують 60 % експорту. В Австрії діють транскордонні кластери з Німеччиною, Італією, Швейцарією, Угорщиною, а також розроблено політику стимулювання розвитку зв'язків між дослідними інститутами та промисловим сектором, знижено регуляторні бар'єри в інноваційних програмах. У Німеччині створено промислові кластери, а у Словенії прийнято стратегію зростання конкурентоспроможності промисловості та розроблено програму національного розвитку кластерів. У Росії використовується клас-*

¹⁸[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=278>

*терний підхід, зокрема при розробленні регіональних стратегій розвитку*¹⁹.

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

- пряме фінансування (субсидії, позики), що досягають 50 % видатків на створення нової продукції та технологій (Франція, США й інші країни);
- надання позичок, у тому числі без виплати відсотків (Швеція);
- цільові дотації на науково-дослідні розроблення (практично в усіх розвинених країнах);
- створення фондів упровадження інновацій з обліком можливого комерційного ризику (Англія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди);
- безоплатні позики, що досягають 50 % витрат на запровадження нововведень (Німеччина);
- зниження державних мит для індивідуальних винахідників (Австрія, Німеччина, США й ін.);
- відстрочка сплати мит або звільнення від них, якщо винахід стоюється заощадження енергії (Австрія);
- безкоштовне ведення діловодства за заявками індивідуальних винахідників, безкоштовні послуги патентних повірених, звільнення від сплати мит (Нідерланди, Німеччина)²⁰.

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

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

2. Аналіз систем національних органів окремих європейських країн, відповідальних за координацію державної регіональної політики

¹⁹[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/psu/2009_1/Levkovsjka.pdf

²⁰[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ufpp.gov.ua/ckfinder/userfiles/files/lib_bissnes/klasterS.pdf

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

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

4. **Важливою проблемою на шляху регіональної розбудови держави залишається необхідність законодавчого унормування та узгодження процедури стратегічного планування регіонального розвитку, у тому числі у спосіб узгодження (та уточнення) пріоритетів розвитку в межах регіональних стратегій, упорядкування та узгодження положень цільових регіональних програм з положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року** (затвер-

²¹*Про утворення* Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 р. № 323 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 16. – Ст. 606.

²²*Про оптимізацію* системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

²³*Про центральні органи виконавчої влади*: закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.

дженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001) та положеннями Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», зокрема в частині планування розвитку регіону, розбудови інвестиційної складової у функціонуванні регіону тощо.

Довідково. Положення Державної стратегії регіонального розвитку не узгоджуються з Програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», зокрема в частині планування розвитку регіону, розбудови інвестиційної складової у функціонуванні регіону тощо.

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

Ресурсне забезпечення

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

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

Довідково. Практика регіонального розвитку Європи включає у себе функціонування Європейського фонду регіонального розвитку.

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

Регламент діяльності цього Фонду передбачає обов'язковість призначення відповідальних органів у держава-членах ЄС: єдиного органу управління, єдиного органу сертифікації та єдиного органу аудиту. При цьому єдиний орган сертифікації отримує всі кошти, що надаються за відповідною процедурою (п. 1 ст. 4 Регламенту (ЄС) № 1080/2006 Європейського парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про Європейський фонд регіонального розвитку та скасування Регламенту (ЄС) № 1783/1999²⁵.

Інституційно-правовий шлях вирішення цієї проблеми – визначення правового статусу Державного фонду регіонального розвитку.

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

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

3. На регіональний розвиток держави негативно впливає нестабільність законодавства, що унормовує інвестиційне середовище й інвестиційну привабливість регіональної економіки для реалізації

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

²⁶[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19183.html>

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

інноваційних проєктів. Зокрема, це стосується зниження довіри інвесторів до технологічних парків України внаслідок втрати податкових, митних та інших пільг після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 р. № 2505-IV.

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

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

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

²⁸[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/science/innovation/analiz_2009.doc

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

3. ПІСЛЯКРИЗОВЕ ВІДНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ

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

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

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

Європейський план з відновлення економіки ґрунтується на прийнятій у жовтні 2008 р. Рамковій програмі дій «Від фінансової кризи до відновлення», яка передбачає фінансування у розмірі 347 млрд євро протягом 2007–2013 рр. на підтримку бюджетної стабільності та державних інвестицій у державах-членах ЄС та їх регіонах. В основі заходів Програми лежить ідея надання регіонам більшої гнучкості, стимулювати їх активність і запровадити цільові програми інвестування у межах політики згуртування ЄС.

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

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

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

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

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

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

ті, Пермський край, м. Москва) спад був зумовлений повільним виходом із кризи та низькими надходженнями від податку на прибуток.

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

У розвиненіших регіонах Росії головну роль відіграють власні (податкові та неподаткові) доходи. Динаміка основних надходжень (від податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб – ПДФО) суттєво різнилася. ПДФО виявився найстійкішим у період кризи та виходу з неї, хоча зростання обсягів надходжень від нього було незначним – на 8 % за два роки. Надходження від податку на прибуток знизилися в 2009 р. на 39 %, проте у 2010 р. залишалися нижчими за докризові на 13 %. Серед регіонів з найбільшим падінням надходжень від податку на прибуток – регіони металургійної, машинобудівної та хімічної (виробництво добрив) спеціалізації, а також м. Москва, де надходження в 2010 р. відставали на 20–50 % від докризового рівня. Затяжний характер кризи особливо помітний у металургійних регіонах (Липецька, Вологодська, Челябінська, Кемеровська, Тульська області) та Мордовії.

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

- федеральний бюджет припинив фінансувати видатки бюджетів регіонів на підтримку регіональних категорій пільговиків (житлові субсидії, допомоги на дітей, виплати ветеранам праці та трудівникам тилу), за винятком репресованих і реабілітованих;

- майже вдвічі скоротилися дотації на збалансованість – один з основних механізмів антикризового «ручного управління» (у 2009 р. їх обсяг виріс у понад 4 рази порівняно з 2008 р.);

- різко скоротилися субсидії регіонам на реалізацію федеральних цільових програм (ФЦП), хоча при цьому вдвічі зріс обсяг субсидій регіонам на бюджетні інвестиції в капітальне будівництво.

Промислове виробництво у 2010 р. на 3,5 % відставало від докризового рівня, проте значна частина спаду 2009 р. була компенсована. Перевищили докризовий рівень виробництва 36 регіонів, близькі до цього ще 14 регіонів. Лідерами зростання залишаються регіони з новими інвестиціями в обробні виробництва (Калузька, Калінінград-

ська, Ленінградська та Белгородська області) і новими нафтовими проектами (Ненецький АО та Сахалінська область), південні регіони з розвиненим АПК.

Для решти 40 % регіонів темпи кризового спаду промисловості майже дорівнюють або перевищують середні по країні. Найпроблемнішими є 3 групи:

1) регіони зі спеціалізацією на чорній металургії та виробництві мінеральних добрив;

2) регіони машинобудівної та текстильної спеціалізації, у половині з яких досі зберігається депресія (10–15 %);

3) регіони з неконкурентоспроможними імпортозамінними галузями.

У Росії мало регіонів, здатних притягувати реальних інвесторів і завдяки цьому компенсувати кризовий спад. Серед них Ленінградська область із вигідним географічним положенням, Калузька – зі сприятливішим інвестиційним кліматом і близькістю до великого столичного ринку збуту. Ці дві області зберігають свою привабливість для іноземних інвесторів. У інших регіонах із позитивною динамікою, зокрема областях Центру, Далекого Сходу тощо підвищені темпи зростання інвестицій переважно пояснюються низькою порівняльною базою попередніх періодів.

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

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

- спільне опрацювання та визначення «проривних» напрямів у суб'єктах Федерації, здатних вивести їх на світові ринки;
- створення нового ефективного механізму об'єднання і концентрації фінансових та інвестиційних ресурсів;
- посилення міжрегіонального співробітництва, консолідацію зусиль зі створення та просування на внутрішньому й зовнішньому ринках конкурентоспроможної продукції (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка основних економічних показників у групі
найпроблемніших регіонів Російської Федерації³⁰**

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

³⁰ Социальный атлас российских регионов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml

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

ВИСНОВКИ

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

На тлі дисбалансів регіонального розвитку, ігнорування державною регіональною політикою необхідності коригування соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку можуть виникнути негативні явища: від посилення проявів дезінтеграції єдиного

економічного простору до поступової втрати державою можливостей економічного регулювання регіональних процесів, що автоматично посилює прагнення до застосування прямих адміністративних важелів впливу («ручного управління») розвитку регіональної економіки. Такий сценарій є у край небезпечним, оскільки дискредитує усі попередні надбання економічної політики щодо дерегулювання ринку, досягненого послаблення адміністративного тиску на бізнес, децентралізації владних повноважень.

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

Найпомітнішими внутрішніми проявами просторово-структурної дезінтеграції національної економіки стали:

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

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

Створення економічних мотивів для поглиблення міжрегіонального співробітництва стане дієвим за пряме адміністративне регулювання. Це стосується реалізації державних програм регіонального розвитку, основною умовою участі в яких має бути спрямованість на

спільне вирішення місцевою владою кількох територіальних громад або регіонів тих проблем, що стосуються їх спільного територіального розвитку.

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

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

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

Без удосконалення інституційно-правового забезпечення цього процесу відродження регіонів України неможливе. Головним пріоритетом такої модернізації має стати створення регіональної демократії як ефективної та послідовної системи, що надає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами з різними мовами, культурою і віруваннями жити в гармонії і досягти економічної стабільності та процвітання. Саме державний регіоналізм стає запорукою збереження ідентичності держави. Сучасна держава має «цементувати» свою державність у спосіб проведення потужної, науково-виваженої суспільно-політичної, соціально-економічної, гуманітарної політики регіонального розвитку. Базисом вказаної модернізації має стати оновлена редакція Конституції України. Орієнтиром у цьому процесі виступають сучасні світові, зокрема європейські підходи щодо розбудови такої демократії. Важливим у цьому процесі є дотримання Україною вимог

Європейської хартії місцевої демократії, моніторинг стану виконання якої визнаний у 2010 р. одним із основних пріоритетів діяльності Конгресу місцевих і регіональних влад – консультативного органу Ради Європи з проблем місцевих і регіональних політик, самостійності та розвитку.

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

РЕКОМЕНДАЦІЇ

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

1. Удосконалення організаційного, методологічного й інформаційного забезпечення здійснення державної регіональної політики:

- розроблення Міністерством економічного розвитку і торгівлі України методології оцінки критичності диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів для консолідації економічного простору, стабілізації та зміцнення господарських зв'язків між регіонами та унормування необхідності її розрахунку;
- внесення доповнень до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо чіткого визначення депресивності регіонів і націлення заходів державного регулювання на поліпшення показників розвитку депресивних територій;
- активізація укладання місцевими радами угод щодо регіонального розвитку;
- формування механізму для укладання угоди про співпрацю між конкретними підприємствами й органами влади щодо реалізації проєктів, важливих для забезпечення розвитку виробничої сфери та інфраструктури регіонів;
- розроблення місцевими органами влади та запровадження інноваційних програм місцевого й регіонального розвитку, підтримка створен-

ня інституцій, що сприяють регіональному розвитку, зокрема агентств регіонального розвитку.

2. Інтенсифікація виробництва та розвиток кооперативних зв'язків між підприємствами різних регіонів, у тому числі:

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

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

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

- сприяння місцевими органами влади перепрофілюванню підприємств традиційних ресурсомістких галузей на виробництво продукції, що не потребує специфічних ресурсів і тяжіє до внутрішнього ринку споживання – передусім орієнтованої на кінцевого споживача (виготовлення продуктів харчування, перероблення сільськогосподарської продукції, легка промисловість, зокрема текстильна тощо).

3. Зміна механізмів нарощування людського, трудового потенціалу та фінансування соціальної сфери регіону:

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

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

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

- оптимізація нормативів урахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів, впливу на обсяг надання суспільних благ у спосіб застосування коригуючих коефіцієнтів для розрахунку цільових трансфертів у регіонах, визначених як

депресивні території або інші регіони, до яких застосовується преференційний режим.

4. Удосконалення наявних інструментів і пошук нових способів фінансування регіонального розвитку:

- розширення дохідних джерел бюджету розвитку як основи для реалізації інвестиційних проектів за рахунок частки податку з доходів фізичних осіб і плати за землю у спосіб внесення змін до Бюджетного кодексу України;
- перегляд сфер застосування субвенцій з метою спрямування їх на вирішення нагальних питань регіонального розвитку;
- посилення Державною контрольно-ревізійною службою України контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;
- формування інституційних передумов залучення позабюджетних джерел ресурсів, зокрема через розвиток кредитного ринку та вихід органів місцевого самоврядування на нього, розширення обсягу випуску муніципальних цінних паперів;
- врегулювання питань діяльності інститутів спільного інвестування на регіональному рівні, сприяння зростанню частки облігацій муніципальної позики у структурі активів інститутів спільного інвестування;
- формування центрів регіональної фінансової інфраструктури – комунальних банків, що акумулюватимуть фінансові ресурси у фінансово слабких регіонах із низькою концентрацією виробничих підприємств;
- зміна механізмів фінансування регіонального розвитку, зокрема через створення Державного фонду регіонального розвитку, що може виступати інституційним інвестором на фондовому ринку й отримувати кошти від приватних суб'єктів господарювання;
- започаткування діяльності місцевих фондів регіонального розвитку як установ, утворених для фінансування середньострокових міжрегіональних та регіональних програм і проектів у сферах, визначених стратегіями розвитку регіонів як пріоритетні.

5. Підтримка просторової інтеграції регіональних економічних систем:

- завершення створення правових засад економічних взаємовідносин між центром, регіонами, органами місцевого самоврядування;
- інституційне забезпечення сучасних форм просторової організації виробництва (міжрегіональні й інтеррегіональні кластери, макрорегіони, економічні райони). Насамперед це стосується внесення змін до нормативно-правових документів державно-приватного партнерства з реалізації спільних інвестиційних проектів, вирішення

проблем дефіциту ресурсів розвитку та негативних зовнішніх ефектів господарської діяльності, укладання міжрегіональних угод тощо;

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

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

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

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

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

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

- інформаційна підтримка політики міжрегіонального співробітництва (розміщення на офіційних веб-сторінках регіональних і місцевих органів влади переліку та умов відповідних програм міжрегіонального співробітництва, інформації про їх заходи). Метою роботи у цьому напрямі було узгодження проектів з регіональними, державними та загальноєвропейськими пріоритетами, досягнення взаємоузгодженості реалізації проектів у різні часові періоди і з різними джерелами фінансування.

6. Іntenсифікація міжнародного співробітництва регіонів, що потребує:

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

- передавання частини управлінських функцій і відповідальності з центру в регіони з метою розширення впливу місцевої влади на міжнародне співробітництво, що передбачає надання органам місцевої влади повноважень із відбору та фінансування міжнародних, (у т. ч. транскордонних), проектів;

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

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

7. Формування потужного інвестиційного потенціалу регіонів і створення умов для його повного розкриття:

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

- посилення контролю за діяльністю наявних спеціальних (вільних) економічних зон (С(В)ЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР), їх перепрофілювання в разі необхідності; перегляд критеріїв надання територіям статусу С(В)ЕЗ та ТПР з метою створення останніми довгострокового позитивного ефекту;

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

- поширення механізмів державно-приватного партнерства під час реалізації інвестиційних проектів;

- надання державою підтримки інвестиційним проектам, що реалізуються в реальному секторі, за допомогою пільгових чи здешевлених кредитів, надання державних гарантій на повернення коштів

у разі їх неефективного використання, сприяння залученню коштів небанківських приватних установ, коштів міжнародних організацій, підприємств і населення до реалізації проектів;

- вкладання коштів у необхідні для даного регіону проекти, передусім, в об'єкти комунальної власності (будівництво заводів із перероблення сміття, ремонт доріг, газифікація сіл, підтримка розвитку сільськогосподарського виробництва тощо);

- підтримка інвестиційних проектів, що використовують енергоощадні технології;

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

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

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

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

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

8. Удосконалення інституційного забезпечення регіонального розвитку, складниками якого є таке.

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

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

- визначення засад адміністративно-територіального устрою, правового статусу та рівнів адміністративно-територіальних одиниць, спрощення системи адміністративно-територіального устрою,

чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;

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

- удосконалення законодавчого трактування норм проведення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів завдяки внесенню відповідних змін до ст. 98 Конституції України.

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

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

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

- перегляд обсягу власних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів завдяки чіткому визначенню та відокремленню за рівнями. Обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування має бути максимально

збільшений порівняно з делегованими повноваженнями. При цьому правовий режим поняття «делеговані повноваження» також має бути чітко визначений на рівні закону.

3. Невідкладне розроблення та прийняття таких Законів України:

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

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

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

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

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

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

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

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

6. *Внесення змін до Бюджетного кодексу України:*

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

- передбачення можливості створення позабюджетних фондів органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими бюджетними установами завдяки внесенню відповідних змін до ч. 9 ст. 13.

7. *Унормування Кабінетом Міністрів України:*

- *процедури:*

- постійного узгодження політики центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо регіонального розвитку під час щорічної підготовки державних цільових програм, Державної програми економічного і соціального розвитку України, проекту Державного бюджету на відповідний рік;

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

- розроблення, моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку;

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

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

8. *Проведення широкого обговорення та відповідної імплементації нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та ре-*

гіональної демократії, зокрема Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу № 3 до Мадридської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

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

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

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

Додаток 2

МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ
«круглого столу»

22 червня 2011 року в Національному інституті стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» **«Регіони України у після-кризовий період: ризики та перспективи розвитку»**.

Для обговорення учасникам «круглого столу» було запропоновано такі питання.

1. Зовнішні та внутрішні впливи на динаміку регіонального розвитку у 2010-2011 рр.

2. Чи завершилася економічна криза і якими стали її наслідки для регіонів?

3. Інвестиційні процеси в регіонах і пошук джерел фінансування розвитку.

4. Вжиті заходи державної політики щодо мінімізації ризиків регіонального розвитку та завдання на наступні періоди.

5. Інституційно-правові механізми забезпечення збалансованого розвитку регіонів.

У засіданні «круглого столу» взяли участь:

БАБІНОВА

Олена Олегівна

головний консультант відділу зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень

БІЛА

Світлана Олексіївна

завідувач відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

БЕРШЕДА

Євген Романович

завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України

БОЙКО-БОЙЧУК

Олег Вадимович

голова Агенції концептуального аналізу проектування й управління «КОНЦЕПТ»

ВАЛЮШКО

Іван Васильович

провідний спеціаліст відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

ВОРОТІН Валерій Євгенович	радник директора Національного інституту стратегічних досліджень
ГАЖАМАН Василь Степанович	директор Інституту етнополітики та конфліктології
ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович	перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень
ЖУК В'ячеслав Іванович	завідувач сектору регіонального моніторингу Національного інституту стратегічних досліджень
КОЖИНА Алла Василівна	доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління
КОЗЮРА Ігор Валерійович	начальник відділу досліджень місцевого самоврядування Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ
КОЛУШКО Ігор Борисович	голова Центру політико-правових реформ
КРАВЦІВ Василь Степанович	директор Інституту регіональних досліджень НАН України
КУШНІР Марина Олексіївна	головний консультант відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень
ЛУПАЦІЙ Володимир Стефанович	радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень
МАНЦЕВИЧ Юрій Миколайович	завідувач Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики
ПАВЛЮК Алла Петрівна	завідувач сектору стратегій структурних перетворень відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

ПАНАСЮК Федір Тимофійович	директор Департаменту місцевого самоврядування, міжрегіональної взаємодії та адміністративно-територіального устрою Міністерства регіонального розвитку та будівництва України
ПАРХОМЕНКО Володимир Григорович	директор Аналітичного центру Асоціації міст України
ПРІАШВІЛІ Олександр Борисович	старший науковий співробітник відділу просторового економічного розвитку та місцевого самоврядування ДУ «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України»
РОМАНЮК Сергій Андрійович	заступник міністра регіонального розвитку та будівництва України
САВЦЬКА Ірина Михайлівна	головний спеціаліст відділу регіональної політики та стратегічного прогнозування головного управління економіки Волинської обласної державної адміністрації
САВЧУК Ігор Леонтійович	керівник управління регіональної політики Адміністрації Президента України
САНЖАРОВСЬКИЙ Ігор Миколайович	керівник Проекту «Регіональне врядування і розвиток»
СЕВАСТЬЯНОВ Ігор Борисович	старший радник, керівник групи регіонального співробітництва Посольства Російської Федерації в Україні
СКОПНЕНКО Григорій Петрович	керівник управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України
СОБКЕВИЧ Оксана Володимирівна	завідувач відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень

СТЕФАНЮК Ігор Богданович	заступник директора Департаменту з питань використання коштів державного бюджету в регіонах Рахункової палати України
ТКАЧУК Анатолій Федорович	голова Інституту громадянського суспільства
ТРЕТЯК Юрій Іванович	виконавчий директор Асоціації агенцій регіонального розвитку
ФЕДЮК Василь Миколайович	керівник Департаменту регіонального розвитку Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України
ФІТЬО Андріян Мирославович	старший викладач Інституту менеджменту (м. Львів)
ХАРАЗШВІЛІ Юрій Михайлович	головний науковий співробітник відділу макроекономічного прогнозування та досліджень тіньової економіки Національного інституту стратегічних досліджень
ЧМИР Олена Сергіївна	заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України
ШЕВЧЕНКО Ольга Валеріївна	завідувач сектору стратегій регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович,
*перший заступник директора Національного
інституту стратегічних досліджень*

Сьогодні ми підніmemo питання, пов'язані з регіональним виміром післякризового розвитку України. Загалом питання регіонального виміру дедалі більше знаходить розголос не лише в експертному середовищі, а й у документах вищих державних органів. Достатньо згадати Послання Президента України до Верховної Ради, низку рішень Ради регіонів, у яких закладено основні позиції регіональної політики України. Зараз ми спостерігаємо процес підвищення ролі та розширення можливостей регіонів з метою входження України в післякризовий період з якісно модернізованим суспільством, якісно модернізованою економікою та з метою забезпечення відповідної динаміки розвитку.

Сьогодні представляємо підготовлену Інститутом доповідь, що стосується ризиків і перспектив розвитку регіонів України у післякризовий період. Як завжди, ми в жодному разі не намагаємося нав'язувати якісь позиції, а просто робимо свій внесок у дискусію. Обговорюватимемо не стільки доповідь, скільки питання, підняті у ній. Слово для презентації доповіді надається завідуючій відділу регіонального розвитку Білій Світлані Олексіївні.

БІЛА Світлана Олексіївна,
*завідувач відділу регіонального розвитку
Національного інституту стратегічних досліджень*

Ризики неухильно супроводжують розвиток країни і, звичайно ж, соціально-економічний розвиток регіонів. Якщо в цілому зробити спробу охарактеризувати систему ризиків, що впливають на регіональний розвиток, можна виокремити два блоки.

Блок екзогенних (тобто зовнішніх) ризиків формується під впливом коливань ринкової кон'юнктури, у тому числі й кон'юнктури світових ринків; під впливом інфляційних сплесків, викликаних зростанням цін і зміною поведінки споживачів, валютними коливаннями; внаслідок зміни політичної ситуації та економічного курсу в країні; внаслідок настання надзвичайних ситуацій (повеней, засух) тощо. Вплив екзогенних ризиків на регіональний розвиток посилюється внаслідок глобалізації.

Другий блок – ендогенні (тобто внутрішні) ризики, що впливають на розвиток регіонів. До них належать історично усталений рівень розвитку продуктивних сил регіону; характер виробничої спеціалізації та участь регіону у системі загальнонаціонального та міжнародного поділу праці; рівень технологічного оснащення виробництва у тому чи

іншому регіоні; рівень фізичної та моральної зношеності основних виробничих фондів тощо.

Одним із найвагоміших наслідків синергетичного впливу ендегенних та екзогенних ризиків на регіональний розвиток в умовах України стали системні дисбаланси соціально-економічного розвитку регіонів, посилені кризою. До останніх слід віднести насамперед територіально-галузеву розбалансованість економіки регіонів (відповідно йдеться про індустріальні регіони-локомотиви; проблемні аграрні регіони; депресивні (периферійні) території. Така диференціація посилюється, формуючи й економічну периферію на рівні регіонального простору країни. Так, частка Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Запорізької областей у загальному обсязі реалізованої промислової продукції невинно зростає. Наприклад, у 2007 р. вона становила 54,7 %, а за січень-квітень 2011 р. – 57,9 %.

Відповідно економічні дисбаланси тісно пов'язані з дисбалансами на рівні зовнішньоекономічної діяльності регіонів. Так, частка Донецької, Дніпропетровської області та м. Києва у I кварталі 2011 року становить в експорті товарів 56,3 %, в імпорті – 60,9 %. Натомість питома вага переважної більшості регіонів, у тому числі Волинської, Житомирської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Рівненської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Чернівецької, Чернігівської областей та м. Севастополь у загальному обсязі як експорту, так і імпорту не перевищує 1 %.

Аналізуючи прояви системних дисбалансів регіонального розвитку, не можна не сказати про неефективну структуру інвестиційної та будівельної діяльності. Більшість обсягів інвестицій, що спрямовуються до будівельної сфери, концентрується у таких великих містах, як Київ, а також у регіонах-лідерах: Донецькій, Харківській, Дніпропетровській, Полтавській областях. Загалом ці 5 регіонів сукупно сконцентрували понад 58,5 % від загального обсягу інвестицій, що йдуть у будівельну сферу. А більшість з них (понад 23,5 %) зосереджено у м. Києві.

Системні дисбаланси регіонального розвитку відповідно віддзеркалюються і на показниках диспропорційності соціально-трудових відносин: якості життя та диференціації системи оплати праці. Хоча, зазначимо, що за показниками середньомісячної заробітної плати розрив між максимальним і мінімальними показниками в регіональному вимірі є консервативнішим: у 2008 р. – 1,5 разу; у 2010 р. – 1,6 разу; у березні-квітні 2011 р. – 2,2 разу (між Києвом і Тернопільською областю).

Головна причина збереження дисбалансів регіонального розвитку – домінування екстенсивного типу економічного зростання, екстенсив-

ного господарювання, що й посилює невизначеність перспектив економічної динаміки регіонального розвитку на середньо- та довгостроковий період.

Аналізуючи наслідки кризового періоду для економіки регіонів України, слід виокремити такі базові тренди. По-перше, диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів неухильно зростає. Це проявляється зокрема через локалізацію центрів економічного зростання в обласних центрах, великих промислових містах, центрах фінансових послуг і транспортно-транзитних розв'язках. Натомість посилюються прояви «периферійності» розвитку на рівні сільських і віддалених територій.

Диспропорційність соціально-економічного розвитку регіонів посилюється й унаслідок певного відпливу інвестиційних ресурсів з реального сектору економіки. Серед пріоритетних галузей, до яких переважно спрямовуються інвестиції та ресурси на регіональному рівні – сфера послуг, транспортно-транзитні послуги, комунікації та зв'язок, фінансове посередництво. Моноструктурна економіка індустріально розвинених регіонів демонструє високий рівень залежності від коливань світової кон'юнктури і в тому числі від хаотичних коливань кон'юнктури на сировинні групи товарів і напівфабрикати, що ще більше посилює дисбаланси регіонального розвитку.

Важливим наслідком кризового періоду стала тенденція триваючого зниження інтенсивності міжрегіональних господарських та економічних зв'язків, зниження ємності регіональних ринків. Одним із базових чинників щодо цього є посилення моноструктурної спеціалізації внутрішніх ринків регіонів. Так, у 12 регіонах України понад 1/3 промислового виробництва – це виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів (тобто групи товарів, що забезпечують потреби місцевого споживчого попиту). Натомість слабкими темпами розвивається інноваційно-інвестиційне споживання та виробниче споживання як складник відтворювальних процесів. Моноструктурна спеціалізація регіональних ринків не потребує міжрегіональної кооперації, а отже, така ситуація не сприяє зміцненню національного внутрішнього ринку, гальмує потенційне зростання його ємності. Невирішеним залишається й питання щодо зміцнення консолідації регіонального економічного простору України.

Ситуація щодо посилення дисбалансів і диспропорційності регіонального розвитку загострюється й унаслідок слабкого рівня регіональної доступності, занепаду регіональної транспортної інфраструктури. Висока якість доріг та їх розгалужена мережа – головна умова доступності території, складник інфраструктурного забезпечення ре-

гіонального розвитку. Без налагодженого транспортного зв'язку між регіонами неможливо залучити ні інвестиції, ні інші ресурси; не варто сподіватися на прискорення обороту капіталу та ресурсів. Транспортно-логістичний складник стає на сьогодні дуже важливим чинником, що стимулює економічний розвиток регіонів, сприяє їх збалансованому зростанню.

Системність дисбалансів і проблем регіонального розвитку породжує й проблему неспроможності переважної більшості громад і регіонів самостійно фінансувати власний соціально-економічний розвиток. Останнім часом в Україні спостерігається тенденція до збільшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів і зменшення частки власних доходів громад. Нестача власних фінансових ресурсів у регіонах компенсується трансфертами з державного бюджету. В Україні спостерігається щорічне збільшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів (2008 р. – 44,5 %, 2009 р. – 46,7 %, 2010 р. – 49,1 %) і падіння частки власних доходів громад. Частка ж дотацій вирівнювання зростає: у 2009 р. – 53,6 %, у 2010 р. – 56,1 %. Зростає і частка субвенцій із соціального захисту населення: 2009 р. – 36,7 %; 2010 р. – 38,3 %. Отже, нестача фінансових ресурсів у регіонах компенсується переважно нецільовими трансфертами з державного бюджету. Хибність і дестимулюючий вплив такого підходу є очевидним. Відповідно така практика сприяє зростанню патерналістських очікувань регіонів щодо держави. Наслідки цього є вкрай негативними.

Аналізуючи характерні тенденції післякризового розвитку регіонів, не можна не сказати про поступове відновлення динаміки соціально-економічного розвитку регіонів України у 2010 р. – на початку 2011 р. Позитивні тенденції щодо поживлення регіонального зростання для кожної з груп регіонів обумовлені певними особливостями. Так, завантаження наявних виробничих потужностей і збільшення обсягів промислового виробництва сприяло економічному зростанню в Закарпатській, Рівненській, Волинській, Дніпропетровській, Черкаській областях. Поліпшення світової кон'юнктури на традиційні групи товарів українського експорту позитивно позначилося на зростанні економіки Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Кіровоградської, Волинської та інших областей. Такий чинник, як зростання обсягів короткострокових заощаджень і збільшення внутрішніх інвестиційних ресурсів позитивно вплинув на економічне відродження Закарпатської, Черкаської, Волинської, Херсонської областей та АР Крим. Інвестування в основний капітал і житлове будівництво сприяло активізації економічного зростання в Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Дніпропетровській областях та АР Крим. Роль малого бізнесу й активі-

закія діяльності малого підприємництва, зростання зайнятості населення та бюджетних надходжень позитивно позначилися на поліпшенні економічної ситуації в АР Крим, Одеській, Тернопільській, Кіровоградській, Полтавській та інших областях.

Водночас слід зазначити, що у післякризовий період регіони переважно повернулися до диспропорцій і системних дисбалансів розвитку, притаманних ще докризовому періоду. Тобто усталеною залишається градація: регіони-локомотиви, регіони-лідери, периферійні (депресивні) регіони. Тенденція щодо посилення регіональної диференціації зберігається.

У доповіді проаналізовано тенденції щодо економічного розвитку регіонів-локомотивів – Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Запорізької областей. Якщо у 2007 р. обсяги освоєних капітальних інвестицій становили у середньому 25 %, то у 2010 р. після нетривалого кризового падіння регіони-лідери знову повернулися майже до аналогічних показників обсягів освоєних капітальних інвестицій – 26,2 %. Відповідно обсяги виконаних будівельних робіт у чотирьох областях становили: у 2007 р. – 23,3 %; у 2010 р. – 24,4 %. Обсяги реалізованої промислової продукції Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Запорізької областей у 2007 р. дорівнювали 54,7 %, а у 2010 р. – 54,1 %. Децю знизилися показники обсягу експорту товарів 4 регіонів-локомотивів: 2007 р. – 58,4 %, 2010 р. – 53,8 %. Падіння було обумовлене переважно зменшенням обсягів експорту товарів Дніпропетровської обл. майже на третину та Луганської обл. майже удвічі. Водночас у посткризовий період Донецька обл. збільшила обсяги експорту з 21,7 % до 25,5 %.

Можна стверджувати, що за умов збереження екстенсивного типу економічного зростання дисбаланси та диспропорції регіонального розвитку набувають хронічного, усталеного характеру. На користь цього свідчать такі дані. Розриви між максимальним і мінімальним значенням низки показників соціально-економічного розвитку в регіонах України за період 2008–2010 рр. майже не змінилися. Так, показник «валовий регіональний продукт на одну особу» за три роки варіювався на рівні 2,7-3,0 разу; показник «капітальні інвестиції на одну особу» – на рівні 3,9-4,0 разу; показник «середньомісячна заробітна плата» – на рівні 1,5-1,6 разу; показник «рівень безробіття» – на рівні 5,4 – 6,0 разу.

Оцінюючи загальні тенденції регіонального економічного розвитку в Україні у кризовий і посткризовий періоди, можна виокремити два базові тренди. По-перше, йдеться про зростання нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів України, що швидко посилюється та призводить до зростання показників концентрації виробничого, інвестиційного, людського, фінансового капіталу на території

окремих регіонів-лідерів і виникнення так званих регіонів-аутсайдерів (депресивних, проблемних регіонів). Другий напрям пов'язаний зі збільшенням ризиків порушення консолідації регіонального економічного простору, посиленням анклавності економіки окремих регіонів і зумовлює поступовий занепад проблемних регіонів. Локалізація ж центрів економічної активності на території окремих регіонів переважно пов'язана з орієнтацією на зовнішні ринки збуту, що неухильно посилює ризик залежності регіонального виробництва від коливань світової кон'юнктури.

Для розроблення й запровадження дієвої державної регіональної політики необхідно виокремити та оцінити системні ризики й загрози регіонального розвитку, що виникають у післякризовий період; з'ясувати, яким чином держава спроможна мінімізувати та нівелювати їх негативний вплив.

Серед ризиків слід виокремити таке. Досить тривалий час в Україні було відсутнє дієве організаційне забезпечення реалізації державної регіональної політики. Зокрема не було унормовано питання стосовно центрального органу виконавчої влади, що має здійснювати регіональну політику. Лише 31 травня 2011 року Указом Президента (№ 633/2011) було затверджено Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а Указом Президента (№ 634/2011) – Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі, які на сьогодні опікуються реалізацією державної регіональної політики.

До системних ризиків регіонального розвитку слід віднести і збереження практики галузевого принципу управління економікою регіонів, надання переваги механізму бюджетного регулювання на основі двосторонніх домовленостей «центр – регіон». За такого підходу традиційно надається підтримка базовим галузям економіки (зазвичай експортоорієнтованим), що мають високий ступінь територіальної локалізації. Інші ж території відчувають брак ресурсів та інвестицій.

З метою поліпшення ситуації на регіональному рівні необхідно відійти від практики застосування неефективних дотаційних і субвенційних механізмів фінансування регіонального розвитку, що використовуються для подолання соціально-економічної відсталості територій. Нагальною проблемою регіонального розвитку залишається зниження рівня енергетичної залежності локального виробництва, здійснення структурно-інноваційних зрушень, з якими пов'язуються перспективи виходу економіки регіонів на якісно новий конкурентний рівень розвитку.

Одним із напрямів реального вирішення вищезначених проблем є усунення перешкод щодо залучення інвестицій до регіонів України.

Створення сприятливого інвестиційного клімату – умова досягнення стабільного збалансованого регіонального економічного розвитку. У рекомендаціях, представлених у доповіді, визначено, що необхідно зробити для ліквідації практики нарощування тенденцій надмірної локалізації центрів економічної активності. Визначено способи подолання диспропорційності розподілу інвестиційних ресурсів між регіонами та перспективи поліпшення інвестиційних можливостей у слабозвинених регіонах. Актуальною проблемою для України стало уповільнення динаміки залучення прямих іноземних інвестицій до регіональної економіки. Так, обсяг прямих іноземних інвестицій, що надійшли до України за 2007 р., становив 29,5 млрд дол. США, з них у м. Київ було інвестовано 9,7 млрд дол. США. За I квартал 2011 р. надходження прямих іноземних інвестицій в Україну в цілому становило 45,6 млрд дол. США, з них до м. Києва було інвестовано 22,2 млрд дол. США, що становить 48,7 % від загального обсягу прямих іноземних інвестицій.

Для залучення прямих іноземних інвестицій до регіонів України, передусім, має бути створено розвинену інвестиційну інфраструктуру; задіяно прозорі та дієві механізми інвестування; складено так звані інвестиційні карти, за допомогою яких інвестор зможе вільно обирати економічно найперспективніші інвестиційні проекти та використовувати набуту інформацію для практичної реалізації. Зазначимо, що на практиці інвестиції спрямовуються до тих регіонів, на території яких сконцентровано виробничі ресурси, існує розвинена інфраструктура та присутня продуктивна співпраця місцевої влади та бізнесу.

Українським негативним наслідком синергетичного впливу дії екзогенних та ендегенних ризиків стало нарощування тенденцій до порушення консолідації регіонального економічного простору в Україні. Лібералізація та відкритість національної економіки залишається одним із базових пріоритетів соціально-економічного розвитку нашої країни. Водночас в умовах зростаючого зовнішнього конкурентного тиску на ринки збуту кожна країна дедалі більше уваги має приділяти формуванню саме внутрішнього економічного простору, розвитку ємного внутрішнього ринку. За допомогою підтримки стабільного та гарантованого попиту на внутрішньому ринку країна може знизити ризики настання негативних наслідків для економічного розвитку регіонів (особливо тих, розвиток економіки яких залежить від коливань кон'юнктури світових ринків).

На сьогодні інтенсивність господарських зв'язків у межах внутрішнього ринку України залишається низькою. Так, частка міжрегіонального обороту у ВВП країни протягом тривалого часу не перевищує 25 %. Унаслідок обмеженості інвестиційного попиту нефінансових корпорацій на продукцію інноваційного походження (передусім на ринку

засобів виробництва) та падіння платоспроможності населення зменшується внутрішній сукупний попит. В Україні спостерігається подальша локалізація центрів економічного зростання – у промислових містах, фінансових і торговельних центрах, транспортно-транзитних і портових містах, монофункціональних містах і населених пунктах (зокрема в малих містах, у яких економічна активність пов'язана з роботою одного-двох містоутворювальних підприємств).

Посилення міжрегіональної економічної інтеграції – шлях до формування ємного внутрішнього ринку, зміцнення соціально-економічної безпеки держави та її економічного суверенітету. З огляду на це, регіональна політика в Україні має враховувати сучасні виклики щодо поглиблення єдності соціально-економічного простору держави й усунення перешкод для міжрегіонального співробітництва; створювати сприятливі умови для стимулювання всебічного розвитку внутрішнього ринку країни та зниження рівня асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів. Консолідація регіонального економічного простору сприяє стабілізації сукупного попиту та сукупної пропозиції, а отже, досягненню збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів.

З огляду на виконання стратегічного завдання модернізації країни, про що було заявлено у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір», серед пріоритетів регіонального розвитку слід визначити таке. Передусім, необхідно поєднати завдання розвитку регіонів з напрямками структурних економічних реформ і модернізації країни. По-друге, в Україні потрібно побудувати сучасну модель міжрегіонального співробітництва, активізувати процеси внутрішньої інтеграції та консолідації країни. Отож, перед державною регіональною політикою стоїть завдання розроблення та запровадження сучасних механізмів активізації, консолідації регіонального економічного простору. Одним із перспективних напрямів щодо цього може стати розвиток кластерів (і в межах регіону, і на міжрегіональному рівні); залучення механізму державно-приватного партнерства з метою стимулювання розвитку міжрегіональної економічної співпраці та кооперації.

Базовими пріоритетами державної регіональної політики в межах стратегії модернізації країни має стати створення сприятливого підприємницького середовища в регіонах; оптимізація регіональної та галузевої структури ринку праці; модернізація інфраструктури регіонального розвитку та посилення доступності територій; зміна моделі бюджетного забезпечення, пошук небюджетних ресурсів для реалізації політики місцевого розвитку; широке залучення економіки регіонів до процесів міжрегіональної та міжнародної кооперації (у тому числі й у

сфері транскордонного співробітництва) тощо. Для успіху системних реформ і на регіональному, і на загальнодержавному рівнях має бути досягнуто консолідацію зусиль і забезпечено відповідальність влади, бізнесу та громадськості за реалізацію поставлених завдань.

Прийняття низки законів і нормативно-правових актів має стати інституційно-правовим підґрунтям забезпечення регіонального розвитку в Україні. Передусім, ідеться про ухвалення Програми реформування системи державного управління регіональним розвитком та Плану дій щодо стимулювання розвитку міжрегіональної співпраці і кооперації. Нагальною потребою має стати вдосконалення системи стратегічного планування регіонального розвитку, активізація укладання угод щодо регіонального розвитку.

Для визначення єдиного бачення логістичного механізму досягнення стабільного збалансованого розвитку регіонів в Україні має бути усунуто розпорошеність законодавчого регулювання питань регіонального розвитку держави, задіяно механізми координації діяльності й узгодження галузевих і секторальних програм розвитку регіонів зі стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку.

Для цього має бути ухвалено низку законів: «Про засади державної регіональної політики»; «Про адміністративно-територіальний устрій»; «Про комунальну власність»; «Про міжнародну технічну допомогу»; «Про Державний фонд регіонального розвитку». Також потребують перегляду та взаємоузгодження такі закони: «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р.; «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р.; «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2003 р.

Пріоритети формування інституційно-правового підґрунтя регіонального розвитку в Україні відповідають базовим пріоритетам розроблення й запровадження регіональної політики в країнах ЄС. Насамперед ідеться про створення нових робочих місць; поліпшення доступності територій за рахунок створення розвиненої інфраструктури; стимулювання розвитку місцевої ініціативи громад і підприємництва на регіональному (місцевому) рівні та формування дієвих стимулів до саморозвитку регіонів.

Економіка – це фундамент розвитку країни. Саме тому особлива роль у досягненні стабільного збалансованого регіонального розвитку традиційно належить державній регіональній економічній політиці, складниками якої слід визнати: всебічне сприяння інтенсифікації виробництва та розвитку коопераційних зв'язків між підприємствами регіонів України; сприяння створенню нових робочих місць на регіональному (місцевому) рівні (насамперед у сфері розвитку інновацій,

перекваліфікація вивільнених працівників унаслідок запровадження структурної модернізації регіонального виробництва). Нові виклики, що постали перед державною регіональною економічною політикою, потребують задіяння нових ефективних інструментів стимулювання регіонального розвитку, зокрема заохочення та підтримки розвитку міжрегіональних інфраструктурних проєктів, встановлення довготермінових коопераційних зв'язків між регіонами (в т. ч. на основі створення міжрегіональних та інтеррегіональних кластерів, формування макрорегіонів). Важливу роль у процесі державної підтримки просторової інтеграції регіональних економічних систем має відіграти створення інституції регулювання просторового розвитку – Державного фонду регіонального розвитку. Обґрунтовані рекомендації щодо стимулювання регіонального розвитку в Україні у посткризовий період з урахуванням можливих ризиків і заходів щодо їх мінімізації представлені в рекомендаціях доповіді, підготовленої до «круглого столу».

За умови запровадження нової державної регіональної політики, в Україні очікується підвищення конкурентоспроможності регіонів модернізованої країни. Серед довгострокових пріоритетів стабільного збалансованого регіонального розвитку – наявність достатньої кількості повноважень і ресурсного забезпечення власного економічного та соціального розвитку; подолання надмірних міжрегіональних розривів у показниках соціально-економічного розвитку; консолідація економічного простору країни; зміцнення міжрегіональних господарських зв'язків; активний розвиток інвестиційної діяльності в регіонах; технологічне оновлення виробничої бази; активне задіяння на регіональному рівні переваг міжнародного поділу праці, всебічний розвиток партнерських відносин і співпраці з регіонами сусідніх держав тощо. Головна мета запровадження ефективної державної регіональної політики – забезпечення гідного рівня життя та його високої якості, гарантування безпечного й комфортного проживання людини на всій території України.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Дякую, Світлано Олексіївно. Хочу подякувати також всьому колективу відділу регіонального розвитку, що працював над цією доповіддю. Ми почули презентацію основних її позицій, і основна думка полягає в тому, що, на жаль, відбулося відновлення основного масиву тих диспропорцій, з якими Україна увійшла в кризу 2008 р. Вони обумовили також глибоку й негативну реакцію української економіки на світову фінансово-економічну кризу.

Тому ми сьогодні говоримо: необхідно шукати дещо нестандартні інструменти, що могли б дозволити сформувати нові сучасні чинники

економічної та соціальної динаміки України, зокрема й на підґрунті динамічного збалансованого розвитку регіонів. Формування специфічних нерівномірностей концентрації капіталу, нерівноважна динаміка розвитку в окремих регіонах призводять до головного негативного наслідку – зниження синергетичності розвитку української економіки, України як держави. Сьогодні ми фактично втрачаємо значну частину з тих можливостей, що могли б бути застосовані з метою відновлення належної динаміки вже на новітніх засадах розвитку української економіки. І тому ми сьогодні говоримо про міжрегіональну співпрацю. Це поняття закладається в різні документи, у тому числі в рішення Ради регіонів (зокрема від 3 червня ц. р.) Вважаю, це питання буде проходити лейтмотивом кризь нові засади регіональної політики й надалі.

КРАВЦІВ Василь Степанович,
*директор Інституту регіональних досліджень
НАН України*

Насамперед дякую за організацію «круглого столу» на таку важливу тему. Однак хочу скерувати дискусію в інше русло. Займаючись регіональними дослідженнями в Інституті, я з моїми колегами давно дійшов висновку, що, на жаль, усі реформи, що проводяться в державі, не містять логічної послідовності та системності. Ми також переконані, що якщо на існуючу систему адміністративного устрою та систему організації влади накладати будь-які реформи, то бажаного результату ніколи не буде, особливо в регіональному аспекті. Адже всі чудово розуміють, як на сьогодні адміністративно облаштована держава, і яка існує система міжбюджетних відносин; знають про існування корупції, тіньової економіки тощо. І ось на цьому хворому організмі ми проводимо різні реформи, що не приживаються (і це очевидно).

Сьогодні говорять про земельну реформу, але її запровадження супроводжує безліч проблем. Наведу елементарний приклад: у Львові будується смуга аеропорту до Євро-2012. Для продовження будівництва держава має викупити приватні ділянки землі у трьох господарів. Але вони (всі троє) не погоджуються продавати ці ділянки, що ставить під загрозу продовження злітної смуги. Отже, для успіху земельної реформи мають бути винесені в натуру межі адміністративних регіонів, сільських рад.

Хочу звернути вашу увагу на питання про державну регіональну політику. 31 травня 20011 р. Президент затвердив Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіонбуд), у якому жодного слова немає про регіональний розвиток, регіональні програми, регіональну політику.

Про житлове будівництво, поховання, квіткове господарство, архітектуру тощо є, а про регіональну політику – немає. То навіщо називати цю інституцію Мінрегіонбудом? Хто взагалі у нас займається державною регіональною політикою?

Я веду до того, що коли ми хочемо говорити про регіональний розвиток, регіональну політику, то, передусім, ми маємо розпочати глибоку, корінну, системну, адміністративно-територіальну реформу. Треба переоблаштувати територіальний устрій України, визначивши нові повноваження місцевих органів влади. В Інституті розроблено концепцію, і ми будемо її пропонувати. Розумію, що одним розчерком пера зробити таке неможливо. Полякам вдалося, однак це дорого їм обійшлося. Але ми добре знаємо польські інституції, польський досвід, тому пропонуємо починати з нижчої ланки, з формування місцевих територіальних громад. І це є регіональна політика.

Якщо ми проголосили курс на європейську інтеграцію, то маємо «грати» за їх правилами, однак це не означає копіювати. У країнах ЄС рівень району – 150 тис. осіб, рівень територіальної громади також встановлено – близько 5 тис. жителів. Наведу приклад: Львівська область має 20 районів, зважаючи на європейський досвід, їх мало б бути лише 12. Сільських рад у Львівській обл. 632. Якщо брати за орієнтир 5 тис., рад мало б бути 152. Тепер можна підрахувати: 632 мінус 152 – це понад 400, тобто треба звільнити 400 голів сільських рад, секретарів, бухгалтерів. Як мінімум 2 тис. чиновників залишиться без роботи. Але якщо ми вже зараз не розпочнемо адміністративно-територіальну реформу, то регіональна політика та розвиток регіонів ітимуть у зовсім іншому руслі. І починати треба знизу: формувати дієздатні територіальні громади, які можуть себе фінансово забезпечити. Ще у Львівській області дуже багато сіл з населенням від 7 до 17 чоловік. То є мертві села. А скільки є сільських рад, де до 500–600 чоловік? У них є весь управлінський апарат, однак вони нічого не можуть, тільки чекають на дотації держави.

Регіональна політика активізується лише тоді, коли ми наважимося на корінну системну адміністративно-територіальну реформу, а не на «косметичні» заходи.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Піднято дійсно важливі питання. До речі, вони так само знаходяться в центрі наших досліджень: і питання організації й управління регіонального розвитку, і питання дієздатності місцевих громад. Сподіваюся, існують чудові перспективи співпраці з Інститутом регіональних досліджень НАН України у цій сфері. Ми відкриті й готові до співпраці. Думаємо, що ми обов'язково знайдемо спільну мову.

БЕРШЕДА Євген Романович,
*завідувач відділу комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України*

Хотів би наголосити на ґрунтовності доповіді, системності та фаховості викладених матеріалів, а також привернути увагу присутніх до питання про рушійні сили реформ. Пропоную розглядати питання регіональної політики ширше: не тільки як адміністративну реформу та реформу місцевого самоврядування, а й спробувати проаналізувати рушійні сили всіх реформ, що відбуваються в Україні.

Необхідно зосередити увагу на проблемі сприяння розвитку малого і дрібного підприємництва. В усіх країнах світу – передусім європейських – рушійною силою суспільного розвитку є малий і середній бізнес. У нас вже є мільйони малих і середніх власників (це відбулося майже відразу після падіння СРСР). Можливо, ми на це й не завжди звертаємо увагу, але люди отримали квартири і стали дрібними приватними власниками. Дехто навіть використовував ці квартири як товар, надаючи послуги з оренди. Мільйони людей отримали земельні паї. Звичайно, те, що у нас називається земельним паєм, є дуже обмеженою формою приватної власності на землю. І я вважаю, що Президент правильно ставить питання про необхідність прискорення реформ у сфері земельних відносин і надання приватній власності на землю розвиненіших, цивілізованіших форм. Пропоную подивитися на роль малого та середнього бізнесу не лише з економічної точки зору, а й з політичної як на рушійну силу, здатну утворити громади, про які говорив пан Кравців. Зокрема у Польщі така рушійна сила є, вона там навіть в умовах комунізму існувала, хоча і в пригніченій формі. У нас же цього не було. Сьогодні в Україні є мільйони приватних власників, проте вони, на жаль, діють у деформованих умовах, в умовах тіньової економіки. Хочу запропонувати для дискусії таку тезу: рушійною силою регіональних та інших реформ є підтримка малого та середнього підприємництва. Не варто забувати й про очікуваний ефект, адже приватний власник може бути соціально й політично активним (лише тоді, коли він діє легально). В іншому разі, отримуючи частину доходів через тіньову економіку, він ніби «зв'язаний».

ТКАЧУК Анатолій Федорович,
голова Інституту громадянського суспільства

Дуже приємно, що дедалі більше людей починає розуміти, що коли не визначено територіальну основу, нічого путнього не вийде. Минулого тижня мені вдалося мати дуже приємну нагоду спілкуватися з ве-

ликим фінансистом Дж. Соросом, який сказав цікаву річ: є права – є і потенціал. За відсутності ж потенціалу скільки прав не давай, вони не можуть бути реалізовані. Напевно, це дуже глибока філософська думка, яку ми повинні зрозуміти. Коли йдеться про необхідність проведення децентралізації та створення територіальної основи, ми повинні розуміти, якому потенціалу мають бути надані права, аби вони були реалізовані.

Тому дуже важливо сформувані бачення наперед. І коли пан Євген Бершеда говорив про системні реформи, я у свого колеги запитав, чи бачив він концепцію хоча б однієї реформи – податкової, бюджетної, пенсійної, освітньої, медичної? Є такий цікавий документ – Регламент Кабінету Міністрів України, й у ньому є такий розділ, що описує, яким чином готується політична пропозиція та концепція реформи. Є аналіз ситуації сьогодні, є кілька варіантів можливих дій, що аналізуються, і з них обираються найліпші. Пояснюється, чому вони найліпші, що в результаті можемо отримати. Так ось: ми говоримо про реформи, але є лише дві концепції, що відповідають Регламенту Кабінету Міністрів і були прийняті попереднім урядом, – це концепція реформи місцевого самоврядування (визначає і територіальну основу) та концепція реформи системи підвищення кваліфікації кадрів для посадових осіб місцевого самоврядування й депутатів місцевих рад. Тобто складається парадоксальна ситуація: є два концептуальних документа, що відповідають Регламенту Кабінету Міністрів. Вони затверджені, однак не реалізуються. І є 5 чи 10 реформ, що нібито реалізуються. Такий підхід є хибним.

Хотів би звернути увагу ще на одне. Пані Світлана достатньо детально охарактеризувала ситуацію в регіональному розвитку країни загалом, але мене завжди бентежить те, що ми часто порівнюємо непорівнянні речі. Існує одна група регіонів (Донецька, Харківська, Запорізька, Дніпропетровська області), проте є й зовсім інша (Чернівецька, Тернопільська, Хмельницька, Вінницька області) із зовсім іншими демографією, економікою та територією. Тому, коли ми ранжуємо та порівнюємо всі регіони загалом, то втрачається навіть об'єктивний інтерес до такого порівняння їхнього розвитку. Було б дуже добре, якби Національний інститут стратегічних досліджень виступив з ініціативою створення в Україні групування регіонів, і тоді б порівнювалися саме порівнянні регіони.

Ще одна річ, яка нині лишається за кадром, однак за деякий час може бути дуже важливою і ризиковою для України, – це сектор сільськогосподарства. У нас прийнято вважати, що Україна аграрна держава. Якщо подивитися дані Світового банку, то це дійсно так: у нас

близько 8 % ВВП складає аграрний сектор. Але порівнюючи дані Світового банку за продуктивністю аграрного сектору на один гектар і на одну особу, побачимо, що знаходимося дуже далеко від наших європейських сусідів. Однак найсумніше в іншому: структура сільського господарства деформується і з кожним роком стає дедалі викривленою з домінуючим моноструктурним зерновим господарством. І за деякий час регіони можуть стикнутися з великими проблемами (зокрема з проблемами родючості земель).

Беручи до уваги те, що аграрних регіонів більшість в Україні, було б дуже добре спробувати зробити наскрізний регіональний аналіз аграрного сектору. Важливо достатньо швидко запропонувати варіанти зменшення ризиків. На сьогодні у Верховній Раді зареєстровано Проект закону про забезпечення продовольчої безпеки держави. Як на мене, це дуже важливо і з точки зору регіонального розвитку, і з точки зору можливого прориву України до складу конкурентоспроможних держав, оскільки саме сільське господарство може стати головною проривною ланкою в успіху української економіки.

БОЙКО-БОЙЧУК Олег Вадимович,
*голова Агенції концептуального аналізу
проектів та управління «КОНЦЕПТ»*

Підтримую попередні тези пана Анатолія: концепція має передувати будь-якому документу, оскільки найсуттєвішими помилками є концептуальні. Якщо ми «гребемо» не в потрібну нам сторону, то скільки б сил не втрачалося, очікуваних результатів не буде. Однак повернімося до обговорюваного документа. Хочу зосередити вашу увагу на деяких рекомендаціях до нього. По-перше, запропонована модель базується на таких складниках: ризики, логічні принципові рішення, уникнення ризиків і механізми регіональної політики, що реалізуються. Спробую надати пропозиції щодо іншого форматування документа. Перераховані ризики – ризик поглиблення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, ризик відособлення та відокремлення регіонів від України, ризик локалізації регіонального розвитку, ризик урбанізації – є наслідками. Щодо ризику урбанізації. Останнім часом це стало тенденцією. Світова тенденція урбанізації та реурбанізації пов'язана з міграцією населення. Ці тенденції притаманні будь-якій економічній системі та будь-якому часу. Гадаю, потрібно посилити цей складник реальних ризиків. На мій погляд, суттєвим ризиком є недооцінка морального чинника в розвитку держави, регіону та міста. Відповідно моралізація всіх сторін життя суспільства на регіональному та місцевому рівнях є пріоритетом.

Другий ризик – це концентрація. У регіональній політиці це не лише концентрація економічного простору, регіонального чи міського, а й решти простору. На сьогодні в документах не йдеться ні про соціокультурний, ні про технологічний простори. Отже, ми втрачаємо реальні простори, де реалізуються економічні механізми.

Розрахунок тільки на ринкові механізми збалансування регіональних відносин в умовах глибоких системних змін є хибним. Пан Кравців зафіксував дуже важливу тезу: якщо хворий організм, не варто його напружувати. Дуже складно примусити хворого бігти стометрівку за секундоміром, що передбачає реформи. Відповідно ідея лібералізації в умовах реформи є принаймні дискусійною, оскільки реформа – це концентрація волі, влади й ресурсів на регіональному та міському рівнях щодо досягнення визначених цілей. Лібералізація ж, навпаки, передбачає розшарування.

Ще один ризик – це стійка орієнтація на перший, другий і третій технологічні уклади, на промисловість і продовольчу політику. Якщо ми концентруємо та вкладаємо всі гроші в ресурси, аграрний сектор, сьогодні вже було добре проілюстровано ризики моноструктурного господарства, зокрема зернового.

Також можна вважати ризиком і відсутність енергоефективної політики та політики енергоощадження в умовах постійного зростання цін на енергоносії. Тільки-но буде визначено такі ризики, до них прийматимуться й логічні принципові рішення. Наприклад, врахували моральний імператив – і починає працювати принцип відповідальності влади, бізнесу. Під час обговорення концентрації на інших просторах, крім економічного, надходять регіональні культурні, туристичні та інші ініціативи щодо соціокультурного, туристичного просторів.

ПАРХОМЕНКО Володимир Іванович,
*директор Аналітичного центру
Асоціації міст України*

Передусім, хочу підтримати частину доповіді стосовно питань місцевого самоврядування. Вона відповідає підходам, що панують у муніципальному середовищі, за винятком положень щодо запровадження (через внесення змін до Конституції України) зовнішнього аудиту місцевих бюджетів і залучення до цього кола питань, що стосуються не тільки доходів, отримуваних як державні трансферти, а й власних доходів.

Щороку Асоціація міст України проводить захід «Український муніципальний форум», перед яким відбувається опитування міських

голів щодо наявних проблем, які б вони хотіли обговорити на зустрічі з представниками уряду. Минулого року такий форум проводився на початку вересня. Проблемні питання до нього надіслали 25 міст, хоча було запропоновано всім. Загальна кількість питань склала 121. З них щодо проблем соціальної сфери – всього 9 (близько 7 %). При цьому жодне питання не стосувалось освіти, охорони здоров'я, культури. Цього року взяли участь 125 міст, що у сім разів більше, ніж минулого. Було надіслано 239 проблемних питань, тобто вдвічі більше. І це вже після їх узагальнення та узгодження, за винятком питань на кшталт «дайте нам грошей на місток». Майже третина з них (78 питань, що удев'ятеро більше) стосується проблем соціальної сфери. З'явилася чимала кількість питань щодо науки, культури, освіти та медицини, яких торік не було. А що, власне, змінилося за цей час? На мій погляд, ось що: було прийнято Податковий кодекс, який вніс значні зміни в податкову систему; Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», який забрав чимало повноважень у органів місцевого самоврядування.

Ми давно привчали місцеві громади, що органи місцевого самоврядування відповідають за перелік певних речей. Тепер, коли в них забрали ресурси, вони починають звертати свої погляди на уряд. Однак останній у такій великій країні, як 46-мільйонна Україна, не може вирішити всі питання та заасфальтувати всі двори. Можна згадати, як Президент України, відвідавши Сінгапур, високо відізвався про стан справ у цій країні. Проте зазначу, що Сінгапур з його п'ятьма мільйонами за масштабами прирівнюється до м. Києва, тому Лі Куан Ю був радше міським головою, ніж прем'єр-міністром. Успіх його реформ свідчить більше на користь місцевого самоврядування, ніж на користь централізованого управління великою державою.

Також хочу нагадати про позитивну роль децентралізації в розвитку Польщі, що дозволила майже безболісно (порівняно з іншими країнами-сусідами) пережити останню кризу, суттєво не знижуючи темпи розвитку. І всі високорозвинені країни світу є демократичними та побудованими на засадах децентралізації. Цей досвід слід врахувати й Україні.

РОМАНЮК Сергій Андрійович,
*заступник міністра регіонального
розвитку та будівництва України*

Передусім, хотів би зазначити, що представлена сьогодні доповідь – це вагома, але на жаль, тільки одна зі спроб оцінки виходу з кризи й оцінки її наслідків саме на регіональному рівні. Національний вимір у нас є. Такі оцінки робляться кількома інститутами, зокрема й

Інститутом НАНУ. Однак, на жаль, стосовно регіонів у нас інформації не було, і ця доповідь – перша серйозна спроба оцінки відповіді на великі кризи.

Хотів би поділитися кількома своїми оцінками доповіді та тенденцій, що відбуваються у посткризовий період. По-перше, щодо диспропорцій у розвитку. Років десять тому мене теж дуже хвилював стрімкий зріст диспропорцій. У 1996 р. (порівняно з 1990 р.) у рівнях валової регіональної доданої вартості (ВДВ) на душу населення були дуже значні диспропорції, що весь час посилювалися. Лише у 2004-2005 рр. ця динаміка дещо уповільнилася. Справа в тому, що всі ці диспропорції – це об'єктивна річ для такої економіки, як українська. Оскільки вона має змінюватися структурно, переходити від жорсткої системи управління до іншої, і тому диспропорції неминучі. Також необхідно звертати увагу на те, що відбувається в Європейському Союзі. А там дуже серйозна регіональна політика єднання. Так ось, вони визнають, що окремі диспропорції ніколи не подолають. Якщо проаналізувати диспропорцію рівня ВВП між країнами, то побачите, що Люксембург має 280 % від середнього рівня в ЄС, а Болгарія – 41 %; різниця – у 8 разів. І ніхто не говорить, що це катастрофа з точки зору дезорганізації ЄС тощо. Дійсно, це проблема. Але основна проблема полягає в іншому: можливість болгар робити адекватний внесок у розвиток усього ЄС знижується. А чому це відбувається? Тому що їх ВВП, рівень економіки та знань, рівень інфраструктури не дозволяє підсилювати синергетичний ефект усього ЄС. І саме над цим вони працюють.

Тепер щодо концентрації економічної активності. Це теж досить об'єктивно. Наприклад, за останні 50 років кількість людей, які проживають у сільській місцевості в Німеччині, зменшилася з 12 до 2 %. Ідеться про те, що урбанізація – це основний об'єктивний процес сучасного світу, це можливість людей, бізнесу, капіталу реалізуватися якнайліпше. У звіті Світового банку за 2009 рік чітко вказано, що бізнес шукає вигоди від агломерації, економії на масштабі та від урбанізації. У напрямку, в якому ці три економії співпадають, іде бізнес і людина, оскільки саме там можна якомога повніше реалізуватися. Де у нас на сьогодні люди найчастіше можуть самореалізуватися? Там, де є можливість знайти роботу – у Києві й обласних центрах. Майже 80 % усього капіталу, 86 % усього будівництва зосереджено виключно в обласних центрах. Подивіться, як розвивається обласний центр і район довкола обласного центру. Завдання полягає у знаходженні та стимулюванні точки зростання так званого другого рівня. Необхідно надати можливість для задіяння інфраструктурного потенціалу – дороги, зв'язок, водопостачання, каналізація, аби міста другого рівня також

стали центрами економічного зростання. Саме таким шляхом сьогодні іде Європа.

До речі, криза показала, що диспропорції регіонального розвитку в нас зменшилися. Справа в тому, що від кризи найбільше постраждали розвинені промислові території, оскільки вони зорієнтовані переважно на експорт. Це свідчить про те, що у нас економіка вельми прив'язана до зовнішнього ринку, особливо у старопромислових великих регіонах. На жаль, криза не привела до розвитку нашої економіки на новій інтенсивній основі. На сьогодні спостерігається розвиток на екстенсивно-компенсаційній основі.

Хотів би, щоб рекомендації доповіді були підсилені тими матеріалами та документами, що є в ЄС: *Agenda «Europe–2020»*, у якій чітко вказані стратегії Європи, зорієнтовані на отримання динамічного, всеохоплюючого та стабільного зростання до 2020 року. І на цій основі вони будують усю іншу європейську політику, у тому числі й регіональну. З п'ятого звіту Європейської Комісії видно, що всі дії стосовно регіональної політики чітко прив'язані до трьох пріоритетів *Agenda 2020*: інновації, інфраструктура та інституційні можливості.

Інновації, передусім, передбачають освіту. Якщо на сьогодні в Європі 65 % економічно активного зайнятого населення (це населення віком 24–64 роки), то до 2020 р. такого населення має бути 75 %. Якщо сьогодні в Європі 14 % людей віком до 28 років має лише середню та початкову освіту, то 2020 р. ця цифра має бути лише 10 %. Якщо сьогодні 30 % населення віком 28–34 роки має «третинну», так звану неповну вищу освіту, то у 2020 р. – 41 % людей повинно бути з вищою освітою. Це дає можливість більше уваги зосередити на тому, щоб люди якомога активніше могли себе реалізувати в інноваціях. У нас же цього немає. Тому необхідно дати імпульс, сигнал для відновлення економіки після кризи абсолютно на новій основі, не компенсаційній, не енергоємній (адже до 2020 р. і перед європейцями стоїть завдання скоротити на 20 % споживання енергоносіїв).

СТЕФАНЮК Ігор Богданович,

*заступник директора Департаменту з питань
використання коштів державного бюджету в регіонах
Рахункової палати України*

У мене є пропозиція щодо рекомендацій, наданих у доповіді. Уже кілька разів прозвучало, що бізнес приходить у ті регіони, де створено необхідні умови на рівні держави: відповідне законодавчо-правове підґрунтя, певна інфраструктура (каналізація, водопостачання, дороги тощо) та матеріальна база. Виходячи з цього, на мою думку, Україна має

всі перспективи для доволі рівномірного підйому всіх регіонів. Звісно, не всі вони будуть однаково розвиватися. Потрібно звернути увагу й на те, що робиться за рахунок державних коштів для створення необхідних умов. Наприклад, у розділі 7 рекомендації «Формування потужного інвестиційного потенціалу» записано: «вкладання коштів у необхідні для даного регіону проекти тощо», «концентрація інвестиційних ресурсів» і т. д. Мабуть, передусім ідеться про приватні інвестиції. Держава також щороку виділяє значні кошти на соціально-економічний розвиток регіонів. Постають питання: які пріоритети використання цих коштів, як їх потрібно ділити? Тому погоджуюся з доповідачем щодо необхідності Закону «Про основні засади регіонального розвитку».

Назву кілька цифр. У 2010 р. з місцевих бюджетів на поточні видатки спрямовувалося 146,5 млрд грн, тобто 92 %, і лише 12 млрд грн (7 %) – на капітальні видатки. І це при тому, що трансферти з державного бюджету у соціально-економічний розвиток у 2010 р. збільшилися вдесятеро. Уряд зробив усе, аби збільшити ці трансферти у 10 разів. Однак досі не прописано, на що ці кошти можуть витратитися. У результаті більшість коштів, наданих державою, «проїдено», частину витрачено на відшкодування податків і т. д. Не було створено тієї матеріально-технічної бази, що могла б зменшити рівень безробіття (наприклад, на рівні лікарень тощо).

Наведу приклад. Київська область минулого року переважно займалася будівництвом шкіл, хоча там катастрофічна ситуація з дитячими садками. В інших областях украї не вистачало води, кошти ж виділялися Волинській області, де ця проблема не існує. Отже, кошти розподілялися нераціонально. Тобто постає питання: на що передусім мають витрачатися обмежені ресурси, які надаються з держави? Цей критерій не прописано. Тому пропоную доповнити доповідь і вже надані рекомендації в частині визначення пріоритетів використання коштів (це можна робити і на рівні міністерства, або ж винести на рівень уряду). Звичайно, десь треба і дах полатати, і дещо інше. Однак якщо відсутній пріоритет витрачання, то кожен губернатор починає будувати новий об'єкт, не завершивши попередній. Тому й виходить, що у нас не вистачає коштів. Це стосується і соціальних, і промислових об'єктів.

ЧМИР Олена Сергіївна,
*заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного економічного інституту
Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*

Просмотрев п. 1.4 «Риски инвестиционного развития регионов и пути их уменьшения» доклада, отметила много схожего с моими оцен-

ками. Действительно, важным фактором активизации экономических процессов (в том числе и на региональном уровне) является инвестиционный ресурс. Абсолютно согласна с тем, что недостаточность инвестиционных ресурсов формирует конкуренцию регионов, имеющих неодинаковый потенциал, разный уровень развития и разную степень интегрированности в инвестиционный процесс. Регионы Украины вынуждены конкурировать между собой на инвестиционном рынке (будучи на сегодняшний день слабыми игроками) с тем, чтобы получить необходимые для развития ресурсы, поскольку бюджетный инвестиционный ресурс предельно ограничен. Все факторы, названные в докладе проблемными в инвестиционном плане, четко перечислены. Особо хотелось бы обратить внимание на причины неэффективности и неравномерности инвестиционных процессов. Проблемы инфраструктуры, отсутствие продуманной политики по содействию инвестиционным процессам, инертность местных властей, макроэкономические факторы и т. д. – все это правильно изложено в подготовленном Институтом документе. Но несмотря на наличие правительственных решений о реализации мероприятий, направленных на улучшение инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности страны и регионов, а также на то, что многие институции, в том числе и те, представители которых здесь присутствуют, пытаются отслеживать, анализировать инвестиционный потенциал, инвестиционную емкость, инвестиционную привлекательность, – у нас нет единства взглядов по этому сложному вопросу. Вместе с тем просто необходимо найти общую точку зрения на понимание сути «инвестиционного климата», «инвестиционной привлекательности» отраслей и регионов, а также согласовать и на деле применять единую методику по их оцениванию. Ведь любое решение и центральных органов исполнительной власти, включая и Министерство, представляемое Романюком Сергеем Андреевичем, и представляемое мной (Министерство экономического развития и торговли Украины), и решения местных властей – они обязательно должны учитывать факторный анализ инвестиционного климата и инвестиционной привлекательности. Собственно, это будет способствовать тому, что регион сможет реально конкурировать за инвестиционные ресурсы на внутреннем и внешнем рынках. Нужно знать, какие отрасли интересны стратегическим и тактическим инвесторам? И как эти знания реально применить в инвестиционной стратегии, стратегии управления инвестиционной привлекательностью? У нас в Институте разработана методика, которая поможет дать ответы на некоторые из прозвучавших вопросов – это методика оценивания инвестиционной привлекательности отраслей (видов экономической деятельности). Также сейчас фор-

мирується модель формування управленческих решений, которые будут основаны на детальном анализе полученных оценок.

И в рекомендациях, которые будут приняты в результате сегодняшнего заседания, хотелось бы увидеть системную, комплексную оценку или мониторинг инвестиционной привлекательности отраслей и регионов, а также подходы к формированию соответствующих управленческих решений, связанных с активным регулированием инвестиционных процессов.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Вважаю, що лише спільними зусиллями (зокрема використовуючи дослідження Науково-дослідного економічного інституту) ми можемо вийти на спільний стратегічний результат. Піднято цікаве питання про диспропорції, гадаю, нам є про що подискутувати. Є диспропорції, що відіграють негативну роль – антагоністичні суперечності, і такі, що є суперечностями розвитку. Важливо знати, де межа між ними, і визначити, які диспропорції необхідно культивувати, аби вони стали рушіями економічного й соціального розвитку територій, стимулами, які б сприяли інвестиційній привабливості та створили умови для підприємницького розвитку.

І ще одне досить важливе питання, яке ми у своїх роботах намагалися хоч трохи розкрити, – це використання такого потужного, перспективного і новітнього інструменту для України, як національні проекти на регіональному рівні.

ФЕДЮК Василь Миколайович,

*керівник Департаменту регіонального розвитку
Державного агентства з інвестицій
та управління національними проектами*

Кілька тижнів тому в Держінвестпроекті України відбулося засідання щодо вироблення чи вдосконалення методики оцінювання інвестиційної привабливості регіонів, у якому взяли участь представники центральних органів виконавчої влади, представники бізнес-асоціацій та експертних організацій. На сайті Держінвестпроекту можна побачити анкету, рекомендовану для опитування бізнес-структур. Можливо, нові пропозиції будуть враховані, оскільки є зацікавленість у тому, щоб максимально об'єктивно оцінювати регіони, зокрема завдяки оцінці тих чи інших регіонів, наданій представниками бізнесу. Є намір проводити експрес-оцінювання щоквартально. Окрім того, проводитимуться щорічні серйозні базові вимірювання інвестиційної привабливості регіонів. Зазначу, що й самі регіони також у цьому зацікавлені. Вже отрима-

но конкретні пропозиції із двадцяти державних адміністрацій, у яких зазначено, що доцільно зробити в цьому плані. Гадаю, що впродовж найближчого місяця ми будемо працювати у цьому контексті. Ви можете приєднатися, за що будемо дуже вдячні.

Щодо інвестиційного розвитку регіонів чи формування інвестиційних моделей, то у доповіді багато чого збігається з тим, що зараз напрацьовує Агентство через національні проекти і через формування нової політики сприяння залученню інвестицій. Тому що одна з найбільших проблем на сьогодні – це відсутність продуманої політики сприяння залученню інвестицій на регіональному рівні. Якщо брати до уваги потреби регіонів в інвестиціях, то сьогодні вони перевищують на 100 млрд євро те, що є на даний момент.

Але чи відповідають ці проекти стратегічним пріоритетам розвитку регіонів, інвестиційним пріоритетам? Чи розуміє місцеве керівництво, які можуть бути джерела фінансування тих проектів? Де може бути залучено кошти державного бюджету? Де потрібно залучити насамперед кошти приватних інвесторів? Де найдоцільнішими можуть бути кошти іноземних інвесторів, яких компаній і яких країн? Це серйозна робота, над якою нам доведеться працювати з кожним регіоном окремо. Зрозуміло, що її не вдасться зробити дуже швидко, однак ми плануємо реорганізувати регіональні центри, які є в Держагентстві з інвестицій, і підсилити інституційно їх спроможність, аби вони так само могли долучитися до формування інвестиційних паспортів, про які згадувала доповідач. Це дуже важливо для того, щоб будь-який інвестор, який цікавиться тією чи іншою проблематикою, тим чи іншим регіоном, міг побачити на сайті обласної державної адміністрації всю необхідну йому інформацію, яка має бути відображена в інвестиційному паспорті. Зрозуміло, що стратегія розвитку кожного регіону повинна базуватися на реальних місцевих ресурсах, які є дійсно конкурентними перевагами цього регіону. З центру можна надавати якусь певну підтримку чи допомогу. Але якщо регіон не навчиться максимально використовувати свій потенціал, то говорити про серйозні зрушення чи досягнення у ньому не доводиться.

Ще хотів би звернути увагу на дуже важливий момент – міжсекторну співпрацю. Це стосується і національного рівня, і регіонального. У нас є дуже багато інституцій, які займаються питанням регіонального розвитку. Однак більшість напрацювань залишається на папері. Нам потрібно подумати, як консолідувати всі зусилля, зокрема й на регіональному рівні, оскільки саме на цьому рівні є і Агенція економічного розвитку, і Агенція регіонального розвитку. Чи вони співпрацюють з органами виконавчої влади на місцях, чи органи виконавчої

влади використовують цей потенціал? Чи достатньо використовується потенціал транскордонної співпраці? Саме над цими питаннями будемо працювати у найближчій перспективі.

Насамкінець хотів би сказати про проектний підхід. Стратегічний підхід має узгоджуватися безпосередньо з проектним підходом. Тому, як би добре не була виписана стратегія розвитку того чи іншого регіону, якщо вона не підкріплюється певними проектами, вона може залишитися на папері. Саме проектний підхід дає можливість конвертувати стратегічний план у конкретні проекти й програми розвитку тієї чи іншої території. По-перше, поєднання стратегічного та проектного підходу дає можливість сформувати стратегічний портфель проектів. Тобто має бути визначено стратегічну піраміду: які проекти того чи іншого регіону, передусім, треба підтримувати та фінансувати. Тут уже про це йшлося. Зрештою, і кошти держбюджету мають спрямовуватися на проекти, що забезпечуватимуть подальший розвиток відповідної території.

Хотів би зазначити, що ми дуже зацікавлені у співпраці і з Міністерством економічного розвитку і торгівлі, і з Міністерством регіонального розвитку, і з Асоціацією агенцій економічного розвитку регіонів, і з усіма іншими інституціями, що мають відношення до регіонального розвитку, зокрема до інвестиційної проблематики. Тому що лише спільно ми можемо зробити набагато більше. Буду вдячний за контакти і можливість співпраці.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Сьогодні вже неодноразово лунали вислови, пов'язані з міжрегіональною співпрацею. Наш Інститут одним з найпотужніших напрямів нової регіональної політики бачить налагодження міжрегіональної співпраці. Це було закладено рішенням Ради регіонів від 3.06.2011 р. щодо проведення щорічних форумів міжрегіонального співробітництва, укладання угод між областями України щодо міжрегіонального співробітництва. Чи розглядає Агентство, чи формує методологічну базу для забезпечення в межах реалізації національних проектів моменти міжрегіонального співробітництва? Якою бачите роль Агентства у цьому?

ФЕДЮК В. М.:

Безперечно, у планах нашої діяльності це є. Доцільно щомісячно на традиційній основі проводити, наприклад, в Українському домі презентацію інвестиційних можливостей окремого регіону, на яку запрошувати представників бізнес-асоціацій, потенційних інвесторів, посольств. По-перше, це дасть потужний імпульс для активізації інвестиційної ді-

ьяльності на місцях, а по-друге, регіон стане відкритішим для потенційних інвесторів.

Щодо національних проектів, хотів би зазначити, що сьогодні більшість національних проектів буде запроваджуватися безпосередньо в регіонах. Наприклад, проект «Чисте місто», що передбачає будівництво заводів із перероблення твердих побутових відходів, включає 10 пілотних регіонів. Передусім, це міста-мільйонники. Проект «Відкритий світ» – усі регіони. Проект зі створення перинатальних центрів «Нове життя» – в усіх регіонах упродовж 3-х років. В Одеській області, наприклад, є окремий проект «Дунайський коридор», також очікується, що в районі м. Южне запроваджуватиметься проект «LNG-термінал». Усього 7 національних проектів запроваджуватиметься тільки в цій області. Але це все робитиметься протягом найближчих 4-5 років. І ефект від реалізації національних проектів має бути досить значним. У процесі підготовки регіонів до початку вказаних проектів ми намагаємося запроваджувати проектний підхід у діяльності регіональних структур, тобто безпосередньо на місцях.

Наше Агентство зацікавлене відігравати одну з провідних ролей у регіональному розвитку. Для цього створено Департамент регіонального розвитку, у структурі якого є відділ «єдиного вікна». Для поліпшення інвестиційного середовища на регіональному рівні значну роль відіграватиме те, що з 1 січня 2012 р. практично в усіх регіонах України функціонуватиме «єдине вікно», що суттєво спростить час руху інвесторів до ринку, і, таким чином, сприятиме поліпшенню інвестиційного середовища в кожному регіоні. Також надаватиметься підтримка кожному регіону та області, аби вони були достатньо представлені на міжнародних форумах, у тому числі й під час проведення роуд-шоу з національними проектами за кордоном. Не виключаємо, що найпідготовленіші області зі своїми стратегічними проектами можуть долучатися до проведення заходів роуд-шоу та представляти свій інвестиційний потенціал у фінансових центрах світу. І це, по суті, предмет нашої подальшої співпраці з регіонами. Зрештою, робота тільки починається, а в Агентстві формуються підходи та стратегія розгортання діяльності в регіональному розвитку. Співпрацюючи з іншими центральними органами виконавчої влади, ми будемо суттєво впливати на поліпшення інвестиційного середовища й залучення інвестицій в регіони.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Дійсно, питання полягає в чому? Проблематика міжрегіональної кооперації є центром наших досліджень у сфері регіональної політики України. На сьогодні існують серйозні проблеми, пов'язані з реальною

реалізацією міжрегіональних проектів. Досить часто ми стикаємося із ситуацією, коли регіони виступають конкурентами на ринку інвестицій, і навіть в тих ситуаціях, коли було б оптимальним здійснювати проекти на міжрегіональних засадах, зокрема об'єднуючи фінанси місцевих бюджетів, на концесійних чи інших засадах на міжрегіональному рівні; формуючи і спільну участь держави та бізнесу в проектах. Вважаю, це той напрям, що потребує вирішення і в правовому, і в методичному сенсі.

РОМАНЮК С. А.:

Насправді, міжрегіональна кооперація – це дуже складне питання. Справа в тому, що ми маємо відійти від штампів, що існував за часів Радянського Союзу. Тоді була міжрегіональна кооперація, і до 1993 р. існувала статистика, що відображала міжобласний обмін усередині країни. На сьогодні основу економіки складають, крім великого, середній і малий бізнес. Останні завжди працюють на місцевий ринок, не виходять за його межі – це по-перше. По-друге, головна мета будь-якої доволі розвиненої фірми – це пошук ринку збуту за межами власного регіону. Очевидно, має йтися про об'єкти спільної комунальної власності, спільної міжрегіональної власності, збудованої на кошти або комунальні, або за участі держави. Саме так має бути, й у такий спосіб ми спробуємо:

- з'єднати інфраструктурну територію регіонів, аби людина могла переїздити з регіону в регіон;
- збільшити доступ людей до певних послуг, незалежно від кордонів регіону;
- отримати економію на масштабі або на транзакціях, якщо буде створено якийсь один об'єкт, який надаватиме послуги громадянам обох регіонів.

Про це, очевидно, вже йдеться, оскільки неможливо примусити бізнес «зайти» в регіон і працювати регіон лише там, не виходячи за його межі. Наприклад, зводячи міст через Дніпро в Черкаській обл., ми поєднаємо Полтавську та Черкаську області. Це і є вагомий проект, але на його реалізацію кошти мають виділятися і державою, і муніципалітетом.

Вважаю за потрібне тільки таким чином розглядати схожі проекти, тому що в інший спосіб, якщо шукати інвестиції, приватні джерела, це буде неефективно. Приватний підприємець не ставитиме за мету розгляд міжрегіонального проекту. Йому головне, аби останній приносив прибуток, а де і в якому регіоні – абсолютно не важливо.

ГАЗЖАМАН Василь Степанович,
директор Інституту етнополітики та конфліктології

Хотілося б зупинитися на дуже важливих чинниках. Перше. Інвестиції, звичайно, підуть у регіони, стабільні у своєму культурному та соціально-політичному розвитку. У нас є низка регіонів (наприклад, Закарпаття, Буковина та ін. обл.), де існує певне етнополітичне напруження. Як приклад: нещодавно в Берегово запропонували проводити свою районну сесію під гімн Угорської Республіки. І це ще не найконфліктніший момент, адже є й радикальніші та тривожніші ситуації. Тому має враховуватися мовні питання, освітні, питання позиції культурно-політичних еліт, оскільки вони є впливовими чинниками, що формують інвестиційний клімат та обумовлюють оптимізацію надходження інвестицій. Інший приклад – вплив материкових батьківщин на регіони, де проживають етноси. Адже на сьогодні трапляються факти подвійного громадянства.

Україна – унітарна держава де-юре, а де-факто на Одещині, в Криму, на Закарпатті, на Буковині зустрічаються випадки подвійного громадянства. Ніби й ні до чого не зобов'язує, але у зв'язку з цим виникає низка і економічних, і культурних проблем. Тому хотілося б, аби в доповідях стосовно дослідження регіонів таки знайшло місце і це питання.

І друге. Це екологічні питання. Візьмімо, наприклад, м. Калуш Івано-Франківської області. Цей приклад ілюструє, як критичні екологічні ситуації можуть впливати на розвиток соціальної, економічної, культурної сфери. Таких зон у нас в Україні є чимало і це потрібно враховувати. Тому бажано, щоб у доповіді було відображено й екологічні ризики. А рекомендації були б комплекснішими, системнішими, крім того хотілося б, аби проектувалася динаміка розвитку регіонів.

ПАНАСЮК Федір Тимофійович,
*директор Департаменту місцевого самоврядування,
міжрегіональної взаємодії та адміністративно-територіального устрою Міністерства регіонального розвитку та будівництва України*

Хотів би тезисно висловити кілька думок, що є продовженням порушених паном Кравцівом питань. Ми розуміємо, що таке регіональна політика. Вона розробляється державою. Остання дає базову політичну основу із запровадження, а реалізатором усього є влада. Не стільки центральна, як система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. І дуже правильно зроблено акцент на тому, що стоятиме попереду: віз чи кінь? Хто тягтиме реформу? На якій економічній базі, якому адміністративно-територіальному устрої, з якими повноважен-

нями адміністрацій; і що відводитиметься місцевому самоврядуванню? Якщо це питання залишається до кінця непродуманим і невирішеним, то є глибокі сумніви щодо ефективності впливу розроблених і затверджених нормативних актів, які передбачають підвищення життєвого рівня народу України.

Із цього приводу є така пропозиція: якщо це можливо, доповнити пункт про вдосконалення інституційного забезпечення регіонального розвитку, а до п. 3 «Невідкладна розробка та прийняття наступних законів України» додати Закон (вже розроблено проект) про державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. Ідеться про те, що Конституція передбачає тільки добровільне об'єднання територіальних громад, зміни до якої можуть бути внесені у невизначені на сьогодні строки.

Про адміністративно-територіальний устрій розроблено проект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування» (нова редакція) і є проект про засади державної регіональної політики. Усі ці проекти надійшли до Кабінету Міністрів у пакеті. Наскільки вони доречні та можуть бути реалізовані? Цим проектам ще повинні дати експертну оцінку фахівці-економісти, компетентні люди на такому рівні, наприклад, як Національний інститут стратегічних досліджень. Пропозиції має бути консолідовано і в результаті сказано: «Так, потрібно вносити зміни». Необхідно функціонально організувати діяльність місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, аби припинилися дискусії щодо неефективності нашої системи органів місцевої влади. Тому що нарікати на когось уже практично не доводиться, сьогодні прийшов час активних дій.

На парламентських слуханнях місяць тому розглядалося питання про перспективи входження України до Митного союзу. Склалося таке враження, що це питання не було достатньо підготовлене. Усі рішення мають пройти серйозну експертизу.

Сьогодні йдеться про те, що потрібен новий адміністративно-територіальний устрій. Президент сказав, що ми поборемося за це питання 3 липня в Ялті на конференції. Зазначимо, що потрібна реформа місцевого самоврядування. Але яка модель? Що має бути закладено в її основу? У чому переконання, що вона такою має бути? Хто візьме на себе відповідальність за проведення такої реформи? Усі ці питання і досі без відповідей. Тому треба думати над організаційними формами запровадження реформ.

Ще один простий приклад. Іде критика на адресу Міносвіти, що не створюються навчальні округи за територіями. Медиків критикують за

те, що варто було на місцевому рівні поширювати реформу, яка б виглядала як об'єднання кількох низових ланок медичного обслуговування. І тут виникає питання: створимо ми освітні та медичні округи, а потім що? Будуватимемо модель адміністративно-територіального устрою, а потім ламатимемо її? Найліпше на сьогодні визначити місця, як сказав Сергій Андрійович Романюк, центри економічного розвитку, навколо яких з урахуванням соціально-економічної бази має все об'єднуватися. Невже в державі нікому провести аналітичну роботу, сформувані конкретні підходи та пропозиції для прийняття відповідальних рішень на рівні Глави держави?

ЖАЛІЛО Я. А.:

Наш сьогоднішній захід власне і є тим місцем, де можна оприлюднювати подібні речі, тому що ми є безпосередніми учасниками процесу і завжди використовуємо подібні заходи як можливість агрегувати, акумулювати, сконцентрувати позиції різних експертів, аби донести їх потім до осіб, які приймають рішення. Щодо парламентських слухань по Митному союзу, наш Інститут готував аналітичну доповідь, де ми і спробували сформулювати ризики, стратегічні напрями та пріоритети як ми їх бачимо.

ВОРОТІН Валерій Євгенович,
*радник директора Національного
інституту стратегічних досліджень*

Мене непокоїть зменшення аналітичних досліджень, зокрема й монографічних, щодо регіональної проблематики. На сьогодні реорганізовано або ліквідовано деякі центри, що займалися цією проблематикою. Тому нам необхідно інтенсивніше працювати в цьому напрямі. Інститут започаткував цікавий проєкт «Національні дебати» – це відео-конференції. І одним з напрямів таких відеоконференцій є зв'язок з регіонами. На найближчій конференції могло б відбутися обговорення нової регіональної політики. Тому що є досить значні проблеми, окрім формальних вимог, що стосуються рішення Ради регіонів, які сьогодні виконуються і які мають бути виконані. Сьогодні говорили і про бізнес, про перелив ресурсів між регіонами. Це варто враховувати в новій регіональній політиці.

Такі дебати могли б лягти в основу доповіді про регіональну політику. Сьогодні потрібно концентрувати роботу всіх фахівців із зазначених питань. Особливо мене непокоїть ризик, що може перерости в загрозу, – це питання передвиборчого процесу в регіонах. Це може серйозно завадити розвитку.

ХАРАЗШВІЛІ Юрій Михайлович,
*головний науковий співробітник відділу макроекономічного
прогнозування та досліджень тіньової економіки
Національного інституту стратегічних досліджень*

Хочу обратить ваше внимание на то, какие результаты могут быть получены с использованием модельного аппарата, который есть сегодня в нашем Институте. Основой для анализа и прогнозирования социально-экономического развития регионов является модель общего экономического равновесия, основной составляющей которой является модель функции совокупных предложений. В ней присутствуют основные макрофакторы: научно-технический прогресс, затраты труда, затраты капитала. Исследуя с помощью этих моделей социально-экономическое развитие регионов, была выведена закономерность – зависимость коллективной загрузки капитала от инвестиций самого капитала. Эта зависимость имеет важнейшее значение для прогнозирования будущих периодов. С её помощью можно определить, какой объем инвестиций необходим для обеспечения заданных темпов экономического роста в будущем периоде. Используя метод Р. Солоу для определения темпов научно-технического прогресса как остатка между темпами роста выпуска и темпами роста затрат труда и капитала, мы можем конкретно определить, чему равен план затрат труда, затрат капитала и темп научно-технического прогресса. Нами рассчитана динамика для Черновицкой области: вложения труда, капитала и НТП. Темп НТП является отрицательным, т. е. развитие региона происходит по экстенсивному пути, то есть путем наращивания объемов макрофакторов, а не путем качественных изменений структуры экономики региона. Предлагается оценка региона по следующим параметрам: ВВП на единицу производительной мощности или обобщенная производительность, социальная справедливость, теневая экономика, использование трудовых ресурсов, технология производства и использование потенциальных возможностей. После нормировки этих показателей их произведение будет определять интегральную оценку эффективности социально-экономического развития. Такой критерий позволяет оценить конечный результат, развернуть системный критерий для оценки составляющих социально-экономического развития, определить направления для улучшения влияния на структурный элемент. Такой критерий является универсальным и может быть применен на любом уровне.

Показана динамика социально-экономического развития регионов. Абсолютное значение этого показателя определяет уровень инновационности, а его относительные изменения – степень инновационности, которая оставляет желать лучшего. Более того, абсолютное зна-

чение интегрального показателя эффективности определяет также инвестиционную привлекательность региона. Отдача от региона будет во столько раз больше, во сколько будут отличаться интегральные показатели эффективности. С помощью модельного аппарата можно отдельно определить эффективность экономического и социального развития, а также степень инновационности. Можно определить суммарный ВРП, теневой ВРП, используя метод оценки теневого ВРП – метод Харазишвили, а также темпы прироста официального, теневого и суммарного ВРП, коэффициент теннизации относительного суммарного и официального ВРП. Показана динамика в Черновицкой области. Производительность труда суммарной экономики выше, чем официальной. Важным моментом является определение коэффициента загрузки капитала. Также мы можем определить коэффициент загрузки капитала для теневой экономики, что используется для прогнозирования теневой занятости и для оценки разрыва потенциального и реального ВРП. Можем определить среднемесячную зарплату суммарной экономики, теневой и официальной, что характеризуется отношением доли оплаты труда в выпуске и фондом оплаты труда в ВВП. Используя коэффициент загрузки теневой экономики, мы можем определить теневую занятость, и соответственно, ее удельный вес в общей занятости. Для более глубокого понимания того, что происходит в регионе, нужно анализировать динамику составляющих интегральных критериев, по которым нужно судить об улучшении или ухудшении текущего состояния. Эта информация может быть получена для каждого региона, для каждого вида экономической деятельности в регионе, что дает абсолютно полную картину того, что происходит на самом деле в регионе и является фундаментом для разработки целенаправленной стратегии социально-экономического развития.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Хотів би наголосити, що практичною апробацією подібної методики стало розроблення Стратегії економічно-соціального розвитку АРК до 2020 року, яку в грудні 2010 року було ухвалено Радою Міністрів АРК. У ній брав участь Інститут. Ми спробували на підґрунті подібних розрахунків сформуванати стратегію регіонального розвитку.

ФЕДЮК В. М.:

Хочу додати ще кілька слів стосовно питання регіональної кооперації. Є національні проекти, у яких вона чітко простежується, наприклад, «Олімпійська надія-2022», де буде задіяно Львівську, Івано-

Франківську, Закарпатську, а також три сусідні області. Візьмімо інший проект «Розвиток судноплавства по р. Дунай». Незважаючи на те, що основним регіоном реалізації буде Одеська область, це так чи інакше позитивно відіб'ється та на інших регіонах басейнів Чорного й Азовського морів, які будуть підключені до проекту. Але в інших регіонах, наприклад, щодо проекту «Чисте місто» (будівництво заводів з перероблення твердих побутових відходів), відбувається жорстка конкуренція між містами та регіонами, тому що є тільки 10 проектів-пілотів. Так само, як Україна конкурує за інвестиції на міжнародному рівні, й усередині країни відбувається конкуренція між регіонами: який регіон краще підготовлений, той і може розраховувати на участь у більшій кількості інвестиційних проектів.

СЕВАСТЬЯНОВ Ігор Борисович,
*керівник групи регіонального співробітництва
Посольства Російської Федерації в Україні,
старший радник*

Хотел бы подчеркнуть, что между регионами России и Украины сейчас активизируется региональное сотрудничество. Даже в этом году уже прошел ряд форумов, проводимых Уральским федеральным округом, к которым было привлечено треть регионов Украины, подписано 20 соглашений. Представители Волгоградской области ездили в Ровенскую область; а Свердловской – в Винницкую. Еще на очереди крупный форум, он будет проводиться Приволжским федеральным округом. Этот федеральный округ собирается осуществить экономическую миссию, провести много различных мероприятий. Уверен, что региональное сотрудничество становится все более важным фактором увеличения товарооборота, основой для решения многих проблем. Мы все заинтересованы в том, чтобы совместно с украинскими партнерами искать механизмы, позволяющие поднять эффективность регионального сотрудничества. И это должен быть прежде всего упор на экономические механизмы. Пример Евросоюза может много дать, потому что региональной политикой там занимаются серьезно. По затратам она занимает второе место в бюджете и во многом ориентирована на создание современной экономики знаний, трансфер технологий. Но есть базовый принцип – «научить ловить рыбу», а не просто «дать эту рыбу съесть».

Еще пару слов по поводу упомянутых слушаний в Парламенте, о Таможенном союзе, о зоне свободной торговли с Евросоюзом. В принципе, если мы все стремимся в Европу, то там уже сложился очень четкий механизм, как формируется политика, что при этом учитывается. В ЕС на-

работаны специальные механизмы взаимодействия с бизнесом; есть два очень важных консультативных органа – это Комитет регионов, где представлены все регионы, и Европейский социально-экономический комитет. У нас в России есть Совет Федерации. Убежден, что вопрос нельзя легко закрыть. Нужно детально проанализировать научные исследования, проведенные в этой области, с учетом мнений представителей бизнеса, регионов.

Главное – разработка современной региональной политики. Этот вопрос, наверное, не решен ни в России, ни в Украине. Совместный диалог по этой тематике может быть продуктивным. И, конечно, нужно давать регионам, бизнесу и гражданскому обществу больше возможностей для участия в формировании политики и стратегии развития страны.

ТКАЧУК Анатолій Федорович,

голова Інституту громадянського суспільства

Хочу додати, що для нас дуже важливо (може, Інститут виступив би локомотивом цього питання) змінити підходи до статистики. Тому що те, що зараз робиться з нашою статистикою, не дає можливості навіть проаналізувати ситуацію в регіоні. Подивіться *Eurostat, Polstat*, яка там статистика, і як можна статистиці за нею дуже чітко все оцінити. У нас вона була погана, а зараз узагалі закрита. І ще одне. У свій час я очолював українську сторону міжурядових комісій з міжрегіонального співробітництва й добре знаю, як ці механізми працюють з різними країнами – з Польщею, Румунією, Росією.

ЖАЛІЛО Я. А.:

У будь-якому разі нам дуже цікавий російський досвід з налагодження міжрегіональної співпраці, тому що він базується на значному розширенні самоврядності та самостійності регіонів. Ми бачимо, що цей досвід є доволі успішним. Гадаю, що у цій сфері можна співпрацювати.

МАНЦЕВИЧ Юрій Миколайович,

*завідувач Секретаріату Комітету Верховної Ради України
з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального
господарства та регіональної політики*

Хочу лише розставити акценти на деяких питаннях.

У доповіді щодо законодавчого забезпечення процесу розвитку регіонів все виписано абсолютно правильно. Але є значна проблема: Кабінет Міністрів повернув п'ять напрацьованих законопроектів. Отже, немає змоги далі просуватися, оскільки відсутня адекватна оцінка того,

у якому напрямі робити це далі. Тут дійсно потрібна наукова підтримка, необхідно надати допомогу, тому що ми зараз у досить скрутному становищі. У нас є законопроект, поспіхом внесений рік тому. Ми йому і досі не даємо ходу через те, що він недостатньо кваліфіковано підготовлений. Не хочу висловлюватися на адресу авторів, адже вони зробили усе, що могли; намагалися розв'язати цю проблему так, як вони її розуміли. Але висновок науково-експертного управління показує, що там є дуже багато проблем, які необхідно розв'язати, однак це зробити неможливо в межах законопроекту. Нині необхідно було б внести на розгляд ті законопроекти, про які сьогодні йшлося, аби виокремити ці нерозв'язані напрями. І сьогодні те, що написано – «нагальна необхідність прискорення...», – відповідає дійсності. Законопроекти потрібно розробити, по можливості, до вересня, щоб ми вже мали внесені до Верховної Ради законопроекти. Оскільки проблеми регіонального розвитку без системного вирішення будуть загострюватися.

Ще хотів би зупинитися на нещодавно прийнятому Законі «Про регулювання містобудівної діяльності». Там є один аспект, на який мало хто звернув увагу, хоча він важливий у контексті нашої розмови: «плани соціально-економічного розвитку мають базуватися на містобудівній документації». На перший погляд, манія величі, спроба підвищити рівень містобудівної документації. А насправді, це достатньо серйозний крок до матеріалізації тих пропозицій, які у нас сьогодні виробляються регіональними органами (зокрема органами місцевого самоврядування) для подальшого розвитку. Про що йдеться? Ще за радянських часів у нас збереглася напрацьована ієрархічна система регулювання територіального розвитку. Проекти існують, а їх реалізація – ні, зокрема Закон «Про генеральну схему планування території України», що визначає загальні засади розвитку територій. На сьогодні він не діє. Наслідків відповідальності за реалізацію, а точніше, за не реалізацію цього Закону – нуль. Саме тому, що відповідальність виписана загальною, є достатньо декларативною. Аналогічна ситуація складається і з обласними схемами: ми визначаємо загальні принципи, а за їх невиконання ніхто не несе жодної відповідальності. Органи місцевого самоврядування приймають рішення, що всупереч затвердженому генеральному плану не мають ніяких наслідків ні для голови, ні для органів місцевого самоврядування.

До чого я веду? Дуже багато говорили про розвиток інфраструктури, що має забезпечити розвиток бізнесу та заохотити інвестиції. Саме ці питання, передусім, розробляються містобудівною документацією. Зараз через великі битви добились одного: землевпорядна документація почала розроблятися паралельно з містобудівною, включатися до

її складу. Це знімає низку проблем, пов'язаних із виділенням земельних ділянок під затверджені плани розвитку (під бізнес-плани). Тобто цим Законом значно спрощено інвестиційні процеси. Але наступного кроку немає. Знову ж таки необхідні плани соціально-економічного розвитку зі своїми фінансовими можливостями, потужностями, прогнозуванням та визначенням за періодами реалізації. Аби не було так, що бізнес прийшов, а водопровід буде лише за 10 років. Хто ж там буде розвиватися? Тобто все має координуватися саме на рівні планів соціально-економічного розвитку та територіально обов'язково прив'язуватися до містобудівної документації. Вважаю, що в доповіді необхідно чіткіше розставити акценти.

КОЖИНА Алла Василівна,

*доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління*

Щодо думки пана Романюка про важливість інновацій у регіональному розвитку, хотіла б запропонувати окремі тези до рекомендацій цього документа. Можливо, доцільно виділити окремим пунктом положення про розвиток інноваційного потенціалу регіонів, куди можна було б включити й такі питання, як формування внутрішнього інноваційного ринку (зокрема захист патентів), державне замовлення на інноваційну продукцію (передусім українську); цілеспрямовану підготовку кадрів для інноваційної діяльності; створення мережі малих інноваційних підприємств, що були б майданчиками для запровадження інноваційних розроблень.

ЖАЛІЛО Я. А.:

Сьогодні відбулася дійсно цікава дискусія, що насамперед показала різнобічність обговорюваної проблеми. Ми вдячні за підтримку та високу оцінку, надану запропонованій Інститутом доповіді. Усі думки, висловлені під час обговорення, не лише знайдуть своє втілення в матеріалах сайту нашого Інституту та в окремому виданні, а й будуть відповідно акумульовані, опрацьовані, узагальнені та використані під час підготовки дорадчих матеріалів, які наш Інститут формує для Адміністрації Президента України, для Президента України, для Ради регіонів та інших державних структур. Ми вдячні за підтримку, допомогу, за висловлені думки. Переконаний, що ми ще неодноразово зустрінемося в цій залі.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ У ПІСЛЯКРИЗОВИЙ ПЕРІОД: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ	4
1.1. Сутність та особливості прояву екзогенних та ендогенних ризиків регіонального розвитку	4
1.2. Динаміка соціально-економічного розвитку регіонів України: ризики післякризового періоду	8
1.3. Ризики для міжрегіональної економічної співпраці та перешкоди формування інтегрованого економічного простору України	18
1.4. Ризики для інвестиційного розвитку регіонів України та шляхи їх зменшення	23
2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ БАЗИС РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: НАПРЯМИ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ	26
3. ПІСЛЯКРИЗОВЕ ВІДНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ	40
ВИСНОВКИ	45
РЕКОМЕНДАЦІЇ	48
Додаток 1. Система національних органів окремих європейських країн, відповідальних за координацію державної регіональної політики	58
Додаток 2. Матеріали засідання «круглого столу»	59
ЖАЛІЛО Я. А.	65
БІЛА С. О.	65
ЖАЛІЛО Я. А.	74
КРАВЦІВ В. С.	75
ЖАЛІЛО Я. А.	76
БЕРШЕДА Є. Р.	77

ТКАЧУК А. Ф.	77
БОЙКО-БОЙЧУК О. В.	79
ПАРХОМЕНКО В. І.	80
РОМАНЮК С. А.	81
СТЕФАНЮК І. Б.	83
ЧМИР О. С.	84
ЖАЛЛО Я. А.	86
ФЕДЮК В. М.	86
ЖАЛЛО Я. А.	88
ФЕДЮК В. М.	88
ЖАЛЛО Я. А.	89
РОМАНЮК С. А.	90
ГАЖАМАН В. С.	91
ПАНАСЮК Ф. Т.	91
ЖАЛЛО Я. А.	93
ВОРОТІН В. Є.	93
ХАРАЗШВІЛІ Ю. М.	94
ЖАЛЛО Я. А.	95
ФЕДЮК В. М.	95
СЕВАСТ'ЯНОВ І. Б.	96
ТКАЧУК А. Ф.	97
ЖАЛЛО Я. А.	97
МАНЦЕВИЧ Ю. М.	97
КОЖИНА А. В.	99
ЖАЛЛО Я. А.	99

Наукове видання

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

Аналітична доповідь

Літературні редактори: *І. В. Куницяна, О. В. Москаленко*
Коректори: *Н. І. Палій, О. В. Москаленко*
Верстка: *І. В. Куницяна*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 20.10.2011. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Різограф.
Гарн. «PetersburgС». Обл.-вид. арк. 7,15. Наклад 200 пр. Зам. _

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б
Тел./факс 501-93-01

ДЛЯ ПОДАТОК